

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO**

**CARRERA:
GESTIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Trabajo de titulación previo a la obtención del título de
Licenciada en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible**

**TEMA:

CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA
DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR
EN EL CANTÓN CASCALES PROVINCIA DE SUCUMBÍOS**

**AUTORA:
ANDREA SAA GOENS**

**DIRECTORA:
VIVIANA ELIZABETH MONTALVO GUTIÉRREZ**

Quito, agosto 2019

Cesión de derechos de autor

Yo, Andrea Saá Goens, con documento de identificación N° 171208009-0, manifiesto mi voluntad y cedo a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que soy autor del trabajo de titulación intitulado: “CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN EL CANTÓN CASCALES PROVINCIA DE SUCUMBÍOS”, mismo que ha sido desarrollado para optar por el título de: Licenciado/a en Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En aplicación a lo determinado en la Ley de Propiedad Intelectual, en mi condición de autor me reservo los derechos morales de la obra antes citada. En concordancia, suscribo este documento en el momento que hago entrega del trabajo final en formato impreso y digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

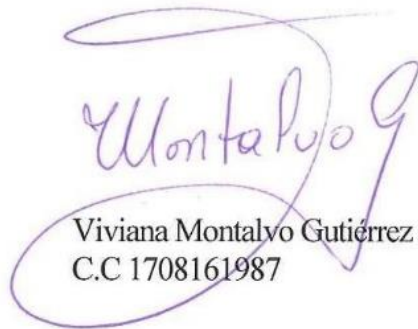


Andrea Saá Goens
C.C 171208009-0

Declaratoria de coautoría del docente tutor/a

Yo, declaro que bajo mi dirección y asesoría fue desarrollado el trabajo de CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN EL CANTÓN CASCALES PROVINCIA DE SUCUMBÍOS, realizado por Andrea Saá Goens, obteniendo un producto que cumple con todos los requisitos estipulados por la Universidad Politécnica Salesiana para ser considerados como trabajo final de titulación.

Quito, de agosto de 2019



Viviana Montalvo Gutiérrez
C.C 1708161987

Dedicatoria

A Bruna y Toa, los motores de mi vida, porque con ustedes a mi lado la vida siempre es más bonita.

Agradecimientos

Quiero iniciar agradeciendo a mi profesora y tutora de tesis, Viviana Montalvo, por su paciencia y acompañamiento durante mi vida estudiantil y por ser un ejemplo de lo que significa ser una maestra. También al cuerpo docente de mi carrera, en especial a Pablo Ortíz, por su sensibilidad social y dedicación a la enseñanza.

Un especial reconocimiento a mis compañeras, Sarita, Katherine y Anita, por su solidaridad y espíritu de trabajo en equipo, pero en especial a Johana, en quien no solamente encontré a una amiga sino una hermana de lucha y de vida.

Mis agradecimientos más profundos son para mi familia. En primer lugar, agradezco mis padres, por la infinita paciencia, apoyo y cariño que constantemente me demuestran. A mi abuelito y mi abuelita (donde esté), porque su fortaleza es mi inspiración. A mi hermana María José, por su valiosa colaboración y acompañamiento, pero sobre todo por ser una tía excepcional. A Sara, mi segunda mamá, porque sin su motivación, apoyo y cariño, no hubiera alcanzado esta meta. A la Arbolita, mi fiel compañera, por haberme acompañado y brindado su cariño ‘desinteresado’ durante este proceso.

Finalmente, y no porque sean menos importantes, por el contrario, porque son lo más importante, debo agradecer a la Bruna y la Toa, por la comprensión, paciencia y cuidados que constantemente me brindaron durante esta etapa de mi vida; y al Felipe, porque de maneras misteriosas me ha apoyado e inspirado a alcanzar esta meta.

Me tardé, ¡pero lo logré!

Resumen

El propósito de este trabajo de titulación es describir la experiencia de diseño participativo de la Política Pública de Fortalecimiento Familiar del cantón Cascales (provincia de Sucumbíos) con miras a determinar y analizar los aprendizajes obtenidos para contribuir en el desarrollo de experiencias y procesos similares. El eje alrededor del cual gira este proceso de sistematización es la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, eje que se identifica y analiza en las cuatro fases del ciclo de las políticas públicas, ejecutadas en la experiencia sistematizada. Para ello, se utilizó la metodología de sistematización de cinco pasos que propone Oscar Jara: el punto de partida; las preguntas iniciales; la recuperación del proceso vivido; la reflexión de fondo y los puntos de llegada, analizados desde una perspectiva cualitativa con enfoque hermenéutico. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a tres personas que participaron activamente en la experiencia. Uno de los aprendizajes principales que deja esta experiencia es el proceso de participación activa de los habitantes del cantón Cascales, que dio impulso a la identificación del problema, la puesta en agenda, la construcción de la política y la toma de decisión de implementar la política construida participativamente.

Palabras clave: Política pública; participación y participación ciudadana.

Abstract

The purpose of this degree work is to describe the experience of participatory construction of the public policy of family strengthening in the municipality Cascales (Sucumbios Province), with aims at determining and analyzing the lessons learned in the experience, to contribute in the development of similar processes. The axis around which this systematization process rotates is the citizen participation in the formulation of public policies, axis that is identified and analyzed in the four phases of the public policy cycle, executed in the systematized experience. For which, the five-step systematization methodology proposed by Oscar Jara was used: the starting point; the initial questions; the recovery of the lived process; background reflection and the arrival points, analyzed from a qualitative perspective with hermeneutical approach. Semi-structured interviews were applied to three people who actively participated in the experience. One of the main lessons that this experience leaves is the process of active participation of the inhabitants of the municipality of Cascales, which gave impetus to the identification of the problem, the setting in the agenda, the construction of the policy and the decision-making to implement the public policy built participative.

Keywords: Public policy; participation, and citizen participation.

Índice general

1.	Antecedentes	1
2.	Justificación.....	5
3.	Eje de sistematización	7
4.	Objetivos	8
5.	Marco conceptual	9
5.1.	Políticas Públicas.....	9
5.1.1.	El ciclo de las Políticas Públicas.....	11
5.2.	Participación ciudadana.....	14
5.2.1.	La Participación Ciudadana en la Construcción de Políticas Públicas.....	16
5.2.2.	Niveles de participación ciudadana en las Políticas Públicas.....	18
5.3	Familia y Fortalecimiento familiar	20
6.	Metodología	23
7.	Reconstrucción de la experiencia.....	25
7.1.	Contexto	25
7.2.	Actores involucrados	28
7.3.	Proceso participativo	30
7.3.1.	Reunión con miembros del CCPD y autoridades municipales.....	31
7.3.2.	Diagnósticos participativos.....	34
7.3.3.	Devolución de diagnósticos.....	40
7.3.4.	Identificación de soluciones.....	44
7.3.5.	Formulación y validación de la PPFF.....	49
8.	Interpretación de la experiencia	52
8.1.	Identificación y priorización del problema	53
8.1.1.	Ruptura entre lo político y lo privado	54
8.1.2.	Gestión de lo social	56

8.2.	Agenda política.....	57
8.3.	Formulación.....	58
8.4.	Toma de decisión.....	59
9.	Lecciones aprendidas	62
9.1.	Identificación y priorización del problema	62
9.2.	Agenda política.....	65
9.3.	Formulación.....	67
10.	Referencias citadas.....	69

Índice de tablas

Tabla 1. Técnicas de recolección de la información.	24
Tabla 2. Actores involucrados.....	29
Tabla 3. Ficha técnica: Reunión con autoridades del Consejo Cantonal.	31
Tabla 4. Ficha técnica: Diagnósticos participativos.....	34
Tabla 5. Problemas identificados por sectores	37
Tabla 6. Ficha técnica: Devolución de diagnósticos	40
Tabla 7. Problemáticas priorizadas	43
Tabla 8. Matriz para mapeo de actores	44
Tabla 9. Ficha técnica: Proceso de identificación de soluciones	45
Tabla 10. Ficha técnica: Validación de la PPFF	50

Índice de Figuras

Figura 1: Dimensiones de la Política Pública	12
Figura 2: El ciclo de las Políticas Públicas.	11
Figura 3: Mapa de la Participación Ciudadana.	16
Figura 4: Procesos de construcción de Política Pública en función del Nivel de Participación.....	18
Figura 5: Niveles de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas.	19
Figura 6. Etapas del ciclo / Momentos participativos en la experiencia.....	52

Listado de siglas y abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CDI	Centro de Desarrollo Infantil
CDN	Comité de Derechos del Niño
CONA	Código de la Niñez y Adolescencia
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FQR	Fundación Quitu Raymi
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
JCPD	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OMS	Organización Mundial de la Salud
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PP	Política Pública
PPFF	Política Pública de Fortalecimiento Familiar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Antecedentes

El cantón Cascales es uno de los siete cantones de la provincia de Sucumbíos. Se divide en cuatro parroquias: el Dorado de Cascales (cabecera cantonal), Santa Rosa, Sevilla, La Troncal. Su territorio posee una extensión de 1249 km² y limita al norte con el río San Miguel (frontera con Colombia), al sur con el río Coca (Provincia de Orellana), al este con el cantón Lago Agrio y al oeste con los cantones Gonzalo Pizarro y Sucumbíos (Provincia de Sucumbíos).

Según datos del INEC (2010), la población del cantón es de 11.104 habitantes, de los cuales aproximadamente el 53% son hombres y el 47% mujeres y el 50% del total, son menores de 20 años. Según autoidentificación étnica, el 65% de la población se considera mestiza, el 31% indígena y el 7% restante montubio, afroecuatoriano o blanco.

En el cantón Cascales, la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) alcanza al 84,8% del total de la población. Esta situación se vive de manera muy diferente entre hombres y mujeres puesto que, apenas el 36% de las mujeres son económicamente activa frente al 65% de los hombres. La mayor parte de las mujeres se dedican a tareas de cuidado y del hogar y las principales ramas de actividad económica del cantón son: agricultura, ganadería, pesca y silvicultura (GAD Parroquial Santa Rosa de Sucumbíos, 2015).

En el año 2015, los Consejos de protección de derechos de la provincia de Sucumbíos, con el apoyo de varias ONGs (Catholic Relief Services - CRS, Misión Scalabriniana y la Federación de Mujeres de Sucumbíos), realizaron el levantamiento de información de la línea base sobre violencia contra las mujeres y grupos de atención

prioritaria en seis cantones de la provincia de Sucumbíos. Según CRS (2015), en Cascales se destacan los siguientes datos:

- 52% de las personas encuestadas señaló haber sido maltratada físicamente en el ámbito familiar, los niveles más elevados se encuentran en adolescentes, personas en condición de movilidad humana y mujeres.
- 94% indicó que existe violencia física en su comunidad.
- 21% han sufrido violencia psicológica en el ámbito familiar y 93% en el ámbito comunitario.
- 88% de las personas indicó conocer o percibir violencia sexual en el entorno comunitario, en mayor cantidad las mujeres, niñas y adolescentes mujeres.
- 50% personas dicen haber vivido situaciones de discriminación (género, edad, discapacidad, condición migratoria y étnica).
- 52% de las personas encuestadas dice que los asuntos en el ámbito familiar es un asunto privado, incluida la violencia y nadie tiene derecho a inmiscuirse.

Sumado a estos datos, se debe señalar que al ser un cantón amazónico y de frontera, Cascales posee una dinámica social y económica muy sensible. La principal causa de muerte en el Cantón son los homicidios (13%), la segunda los accidentes de tránsito (9%) y la tercera los suicidios (4%) (INEC, 2010).

Los flujos migratorios regulares e irregulares en la zona son constantes y han tenido múltiples consecuencias en la población. De igual manera, el contrabando y las actividades ilícitas en la zona son frecuentes y es usual encontrar noticias al respecto en la prensa local y nacional. Todas estas dinámicas generan situaciones de violencia que se expresan fuertemente en las dinámicas intrafamiliares, particularmente entre los

grupos de atención prioritaria: niños, niñas y adolescentes (NNA), adultos mayores, personas en situación de movilidad humana, personas con capacidades especiales y mujeres embarazadas.

Entre los años 2015 y 2016, en el cantón Cascales (y en otros cantones de la provincia), se llevaron a cabo una serie de capacitaciones proporcionadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el objetivo fortalecer la capacidad de gestión del Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD) (CCPD, 2017).

En este contexto, a finales del año 2017 el CCPD de Cascales lanzó una convocatoria para la realización de la consultoría: “Asistencia Técnica para la Construcción de la Política Pública de Fortalecimiento Familiar en el cantón Cascales”. La Fundación Quito Raymi (FQR) fue seleccionada para ejecución de dicha consultoría en base a su experiencia y a su trabajo previo con los organismos del Sistema de protección de derechos de la provincia de Sucumbíos.

La propuesta de la Fundación fue generar un proceso participativo mediante el cual sea la propia comunidad la que reflexione sobre su situación y sus necesidades a fin de garantizar no solamente la idoneidad de las propuestas que se generen y de los recursos que se determinen necesarios, sino también de generar un compromiso a nivel comunitario que permita establecer mecanismos de control social sobre la posterior aplicación de la Política Pública de Fortalecimiento Familiar (PPFF).

La consultoría se desarrolló entre los meses de enero y agosto 2018. Contó con una fuerte participación por parte de la comunidad y con un alto grado de compromiso

por parte de las autoridades competentes. El proceso culminó en septiembre de 2018 con la aprobación de la PPF y la creación de su respectiva ordenanza municipal.

2. Justificación

Si bien la formulación de la PPFF fue un proceso que se llevó a cabo de manera simultánea en otros tres cantones de la provincia de Sucumbíos (Lago Agrio, Cuyabeno y Shushufindi), las características sociales e institucionales de Cascales permitieron que el trabajo en este Cantón se lleve de manera más organizada y con mayor participación por parte de la comunidad. Estas características son importantes de recoger y analizar.

El abordaje de esta política pública enfrentó, tanto al CCPD como a la comunidad organizada, a una realidad en la que se pudo constatar que el modelo de gestión de lo social, tanto a nivel nacional como provincial y cantonal, tiene muchas falencias y que una reestructuración del mismo es necesario para optimizar la atención a la población.

Si bien el Código de la Niñez y Adolescencia (CONA) establece:

Art. 96.- Naturaleza de la relación familiar. La familia es el núcleo básico de la formación social y el medio natural y necesario para el desarrollo integral de sus miembros, principalmente los niños, niñas y adolescentes. Recibe el apoyo y protección del Estado a efecto de que cada uno de sus integrantes pueda ejercer plenamente sus derechos y asumir sus deberes y responsabilidades. Sus relaciones jurídicas internas de carácter no patrimonial son personalísimas y, por lo mismo, irrenunciables, intransferibles e intransmisibles. Salvo los casos expresamente previstos por la ley, son también imprescriptibles.

Art. 97.- Protección del Estado.- La protección estatal a la que se refiere el artículo anterior se expresa en la adopción de políticas sociales y la ejecución

de planes, programas y acciones políticas, económicas y sociales que aseguren a la familia los recursos suficientes para cumplir con sus deberes y responsabilidades tendientes al desarrollo integral de sus miembros, en especial de los niños, niñas y adolescentes (Congreso Nacional, 2003).

El apoyo a las familias a través de la adopción de políticas, planes y programas para garantizar el correcto cumplimiento y satisfacción de los derechos de todos sus miembros, no se ha cumplido. El rol del Estado, frente a las necesidades de los diferentes miembros de las familias se ha limitado a satisfacer necesidades materiales inmediatas y/o a sustituir el rol de la/el proveedor/a de cuidados.

Esta situación no solo no genera beneficios para la población, sino que agudiza la vulnerabilidad de muchas familias que en lugar de ver fortalecidas sus capacidades de asumir el cuidado y la protección de sus NNA y demás miembros, se han visto inmersas en un círculo de dependencia estatal que muchas veces desencadena en desentendimiento o desintegración familiar.

En este contexto, sistematizar el proceso de construcción participativa de la PPFF del cantón Cascales, representa una valiosa oportunidad que permitirá compartir las experiencias de participación vividas tanto por la ciudadanía como por las autoridades, durante los pasos del ciclo de la política que se ejecutaron, para generar diálogos sobre nuevas formas de gestión de lo social y promover y facilitar procesos similares que planeen ser llevados a cabo en otros sectores del país, y por qué no, quizá de la región.

3. Eje de sistematización

Considerando el tema de la experiencia y el proceso ejecutado en la misma, el eje alrededor del cual gira el presente trabajo de sistematización es **la participación ciudadana en la formulación de la política pública.**

Herrera (2013) señala:

[...] el trabajo de cuidado en la sociedad demanda la interacción entre esferas públicas y privadas en distintas etapas de su realización. [...] las actividades relacionadas con el cuidado se realizan en articulación entre tres instituciones sociales fundamentales: el Estado, el mercado y las familias. Las distintas maneras en que se interrelacionan estas tres instituciones y el peso de cada una de ellas en el manejo y cobertura de las necesidades de cuidado nos dice mucho sobre la forma en que cada sociedad distribuye el cuidado y cómo se constituyen los regímenes de cuidado. Interesa analizar cuáles son las características de esta distribución en el Ecuador y cuáles son las fracturas sociales y desigualdades presentes en esta distribución (pág. 77).

El trabajo realizado durante la construcción participativa de la PPF buscaba precisamente encontrar y analizar junto a la comunidad: cuáles eran, en el cantón Cascales, esas fracturas sociales y desigualdades que Herrera señala, con la finalidad de construir en conjunto (entre el sector público y el privado) las posibles soluciones a dichas fracturas.

4. Objetivos

El objetivo del presente trabajo de titulación es describir la experiencia de diseño participativo de la PPFF del cantón Cascales (provincia de Sucumbíos) con miras a determinar y analizar los aprendizajes obtenidos para contribuir en el desarrollo de experiencias y procesos similares.

En este sentido, durante el proceso de sistematización se pretende:

- 1) Identificar los pasos clave que se dieron durante la creación de la política pública;
- 2) Analizar el proceso de participación comunitaria en la formulación de la política, involucrando a los actores del proceso;
- 3) Describir los aprendizajes generados durante la formulación participativa de la política en el cantón Cascales.

5. Marco conceptual

En la construcción participativa de una política pública de fortalecimiento familiar, intervienen tres grandes conceptos como políticas públicas, participación ciudadana y fortalecimiento familiar; necesarios de desarrollar y contextualizar con miras a identificarlos en el proceso objeto de esta sistematización.

5.1. Políticas Públicas

Se entiende a las políticas públicas como un “conjunto de intervenciones estatales en un territorio delimitado que buscan el bienestar colectivo de la ciudadanía” (Montalvo y Torres, 2006, p. 7).

Las políticas públicas pretenden la equidad en la distribución de determinados bienes o servicios para generar cambios en la sociedad. Constituyen un proceso integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, generados desde las autoridades públicas y con la participación de la sociedad, que se encamina a solucionar, mitigar o prevenir, una situación definida como problemática.

Una política pública lleva intrínsecamente la idea de una intervención del Estado; no obstante, lo público no necesariamente debe ser estatal. Las políticas no son "públicas" porque se originan en el aparato estatal, sino, porque están dirigidas a la sociedad; es decir, que no todas las iniciativas estatales se pueden considerar política pública. En consecuencia, las políticas públicas son, las iniciativas provenientes del Estado y sus instituciones, que apuntan a afectar el orden de convivencia social, con miras a asegurar o ampliar las condiciones comunes necesarias, que permiten a los distintos sectores de la sociedad (población, público), construir sus intereses particulares (Quiroz, 1998).

Así como la de Quiroz (1998), existen otras definiciones de Política Pública. Rodríguez (2018), se refiere a ellas como:

[...] acciones –u omisiones- de gobiernos que, generadas por planificaciones ad hoc, guían a aquellos hacia los logros que se promueven, casi siempre de desarrollo nacional; por eso en su planificación se toman en cuenta las necesidades de la ciudadanía y su priorización lógica [...] (p. 20).

Lo cierto es que en las diferentes definiciones llevan implícitas: la intervención estatal, las necesidades sociales, la priorización de intereses y la planificación. En este marco, las políticas públicas presentan cuatro dimensiones (Figura 1): una legal, porque se implementan a través de leyes; una segunda de gestión, porque producen resultados a través de servicios e infraestructura; una tercera social, porque sus objetivos responden a las demandas de la gente, y finalmente una dimensión política, porque tienen que ver con el poder (Montalvo y Torres, 2006).

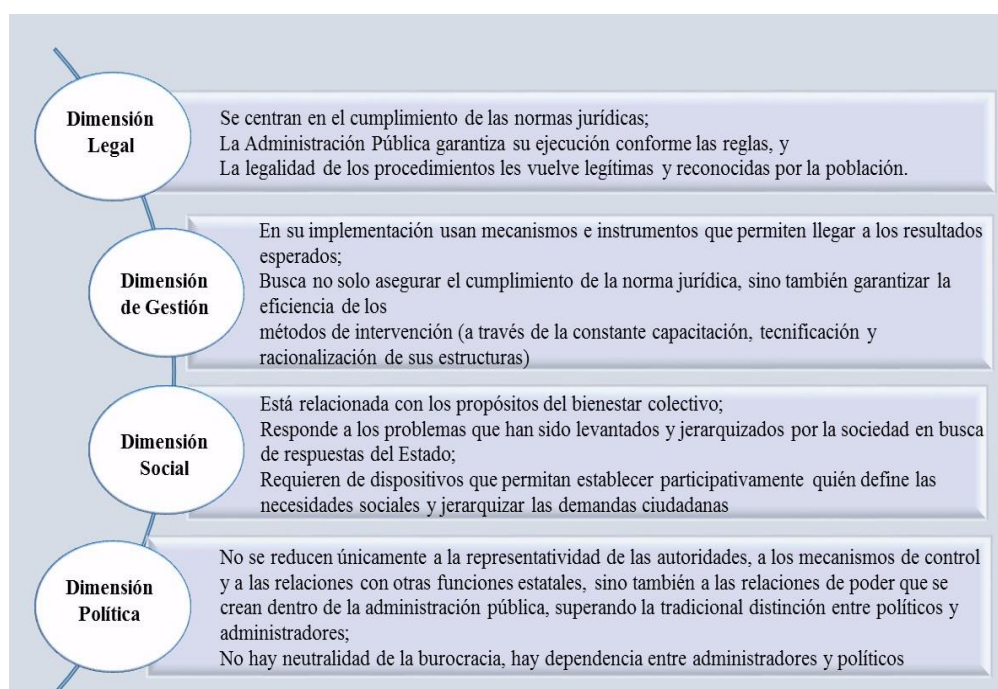


Figura 1: Dimensiones de la Política Pública

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a Montalvo y Torres (2006).

Estas cuatro dimensiones demuestran que las políticas públicas como lo menciona Brugué-Torruella (citado en Montalvo y Torres, 2006, p. 9), involucran procesos, acciones y resultados que expresan su carácter dinámico y su capacidad de ajuste a la práctica administrativa.

5.1.1. El ciclo de las Políticas Públicas.

Considerando el carácter dinámico de las políticas públicas y su propósito de actuación frente a las necesidades sentidas y priorizadas por la sociedad, las políticas públicas siguen una secuencia de pasos que hacen un ciclo (Figura 2), desde su idea inicial (en las personas y organizaciones sociales), hasta su aceptación en los entes gubernamentales y su implementación en la sociedad.

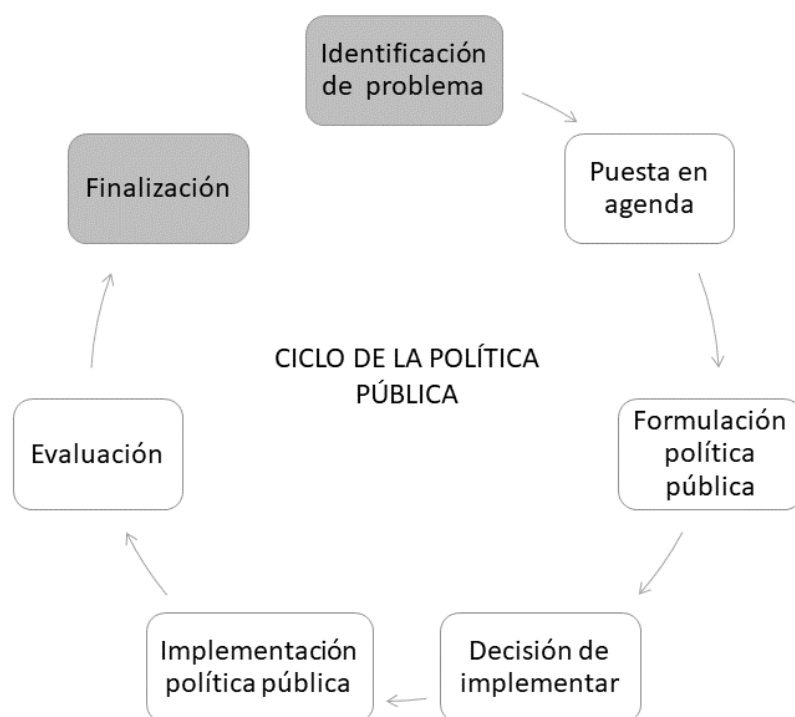


Figura 2: El ciclo de las Políticas Públicas.
Adaptado por: Andrea Saá Goens de (Díaz, 1998; Montalvo y Torres, 2006).

Según Díaz (1998), el ciclo de la política involucra:

[...] *la construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público); la *formulación* de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta una decisión* sobre la estrategia fundamental a concretar), la *implementación* del programa o programas establecidos, su *evaluación* y eventualmente la *finalización* o extinción de la política misma (p.75).

A este ciclo de cinco pasos, Montalvo y Torres (2006), le agregan dos más: uno de “identificación de un problema colectivo como resultado de la capacidad de influencia¹ sobre los recursos disponibles” (p. 12), que se incluye como paso previo al de construcción de la Agenda Política; y, otro de legislación y reglamentación, posterior a la formulación de la política, en el cual se “somete a las políticas a las decisiones que imponen límites a los deberes ciudadanos [...], la formalidad de estas decisiones de política pública, se expresan en la normativa gubernamental y generalmente se publican” (p.13).

Autores como Gómez (2010), no contemplan el paso de finalización. En su lugar, agregan un paso de toma de decisiones tras la formulación de la política pública.

¹ Considerando que los recursos son restringidos, no es suficiente que el problema sea importante, sino que éste sea el fruto de la capacidad de influencia y del acceso a los recursos disponibles, lo que determinará que un problema sea atendido

Con más o con menos pasos, todos estos autores, coinciden en que, para la construcción y ejecución de una política pública, se necesita:

- 1) **Identificar** y priorizar un problema de interés público;
- 2) **Poner en agenda**² este problema si se establece que es necesario resolverlo;
- 3) **Formular** la política pública (una vez que se encuentra en agenda y se han identificado soluciones se entregan a los técnicos para el diseño)³
- 4) **Decidir** la ejecución y regular su implementación
- 5) **Implementar** la política pública, fase en la que se pone en práctica los acuerdos e intereses de los diferentes actores
- 6) **Evaluar** los logros obtenidos en la solución del problema como resultado de la implementación de la política.
- 7) **Finalizar** o concluir el proceso de implementación de la política e iniciar un nuevo proceso a partir de los resultados de evaluación.

Es necesario destacar que, aunque algunos autores concluyen el ciclo con una fase de finalización, esto no significa que el ciclo de la política se cierre, “el ciclo de las políticas es una espiral que se reinicia a sí mismo, a partir de la evaluación” (Montalvo y Torres, 2006, p. 13).

² La agenda política es fruto de las elecciones, priorización de problemas y negociación entre conflictos y desafíos que dependen de la capacidad de presión de los actores (Montalvo y Torres, 2006)

³ El diseño de las políticas públicas se debe realizar con la participación de los actores involucrados.

5.2. Participación ciudadana

La conceptualización de “participación ciudadana” es muy importante en este trabajo, puesto que constituye un elemento importante en el eje alrededor del cual, se sistematiza la experiencia de construcción participativa de la PPFF.

Como término “la participación” se utiliza para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (Guillen et. al., 2009); por lo tanto, este término involucra el ejercicio de “ciudadanía” y emerge el concepto de participación ciudadana.

En general, la participación ciudadana se identifica como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” Cunill (citado en Guillen, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009, p. 179), y surge como un mecanismo de democratización del Estado unida a los procesos de descentralización, con el propósito de reducir la diferencia entre las necesidades de la población y las decisiones de sus autoridades (locales, regionales, nacionales) plasmadas en la planificación estatal.

A partir de la Constitución del 2008 y con el propósito de promover una democracia efectivamente representativa y muy participativa, en Ecuador se crea la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), en la que se impulsa la participación de la ciudadanía como un derecho, encaminado al ejercicio del poder ciudadano en la toma de decisiones públicas.

Así, el Art. 4 de la LOPC, expresa que: “La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los

mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (Asamblea Nacional, 2010, p.4). El derecho a participar, permite a las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o colectiva, participar de manera organizada y articulada en la toma de decisiones con respecto a: procesos de planificación y gestión de los asuntos públicos; de control social de las instituciones que integran el Estado; y, de control social de la acción de los representantes, sean estos escogidos mediante voto popular o designados por el gobierno central.

La participación ciudadana supone una redistribución del poder entre los y las pobladores. Así lo expresa el Art. 29 de la misma LOPC:

El poder ciudadano es el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como, en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior (Asamblea Nacional, 2010, p. 11)

No obstante, y pese a que las Leyes ecuatorianas garantizan y promueven la participación ciudadana, ésta no se ha cristalizado adecuadamente. Haciendo un balance de los primeros cuatro años de ejecución de la Constitución del Estado 2008, Ospina (2013), menciona: “[...] el avance en participación ciudadana en estos cuatro años ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales” (p. 161).

En todo caso, una vez regulada y establecida en las leyes, el grado de participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, dependerá también del interés, información, madurez y capacidades de la ciudadanía para ejercerla.

5.2.1. La Participación Ciudadana en la Construcción de Políticas Públicas.

Según Zanzzi (2016), la participación ciudadana, en la planificación de las políticas públicas, no va en el sentido de que el mandatario formula sus planes y consulta a los mandantes sobre las inversiones y luego analiza y toma la decisión de cuáles aprueba y ejecuta; va, en el sentido de que ejecuta inevitablemente lo que los mandantes (ciudadanos) le señalan y es él, quien debe exponer sus ideas ante ellos para lograr que las aprueben y las pueda implementar.

La Figura 3 presenta un mapeo de la participación como un medio del ejercicio de ciudadanía en la gestión pública, sus condiciones y formas de hacerlo.

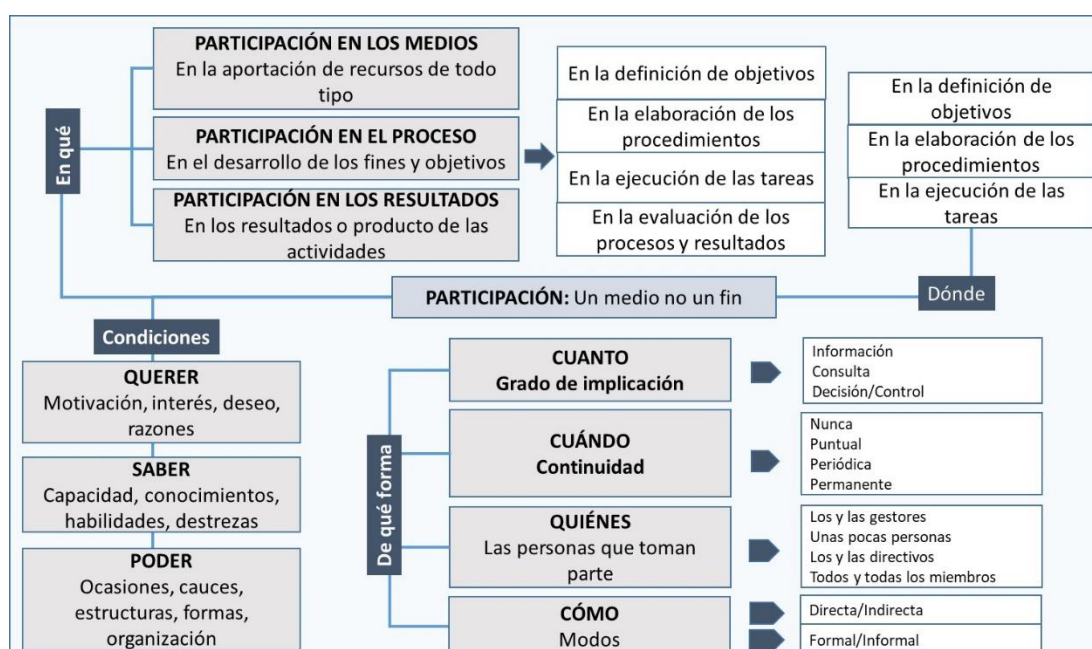


Figura 3: Mapa de la Participación Ciudadana.
Adaptado por: Andrea Saá Goens de Bolunta (s/f a).

En este marco la LOPC contempla varios mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública entre los cuales se encuentran: la **Audiencia pública**, instancia para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno; el **Cabildo Popular**, instancia participación cantonal creada para realizar sesiones públicas para discutir asuntos de vinculados a la gestión municipal; la **Asamblea Local**, espacio instaurado en cada nivel de gobierno, para la deliberación pública e incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público; la **Silla Vacía** en las sesiones de los GADs, silla que será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, quien participará en el debate y en la toma de decisiones⁴; los **Consejos Consultivos**, espacios u organismos de consulta y asesoramiento compuestos por personas u organizaciones; las **Veedurías**, para el control de la gestión pública, y los **Observatorios**, conformados por personas u organizaciones ciudadanas cuyo objetivo es evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas (Asamblea Nacional, 2010).

En todo caso, una vez regulada y establecida en las leyes, el grado de participación de la ciudadanía en los asuntos del Estado, dependerá también del interés, información, madurez y capacidades de la ciudadanía para ejercer este derecho. Al respecto Vargas (2015) menciona:

La capacidad de un mecanismo institucional de participación ciudadana para influir en las políticas públicas está determinada tanto por la concepción que la

⁴ Su participación se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los GADs

autoridad tiene sobre la relevancia de este componente democrático, como por su manifestación a través del diseño institucional del mecanismo.

5.2.2. Niveles de participación ciudadana en las Políticas Públicas.

Rowe y Frewer, (citados en Vargas, 2015) los ciudadanos pueden involucrarse en la política pública de varias formas y en distintos niveles: a un nivel bajo, la autoridad involucra a la ciudadanía a cierto nivel de consulta; mientras que, a un nivel más alto, busca un grado de influencia por parte del público en la política. De esta manera dependiendo de la implicación social, se pueden evidenciar dos tipos de procesos en la construcción de las políticas públicas (Figura 4), uno en el que la participación consiste en mera de comunicación/opinión de los afectados, y otro en que se procura una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones.

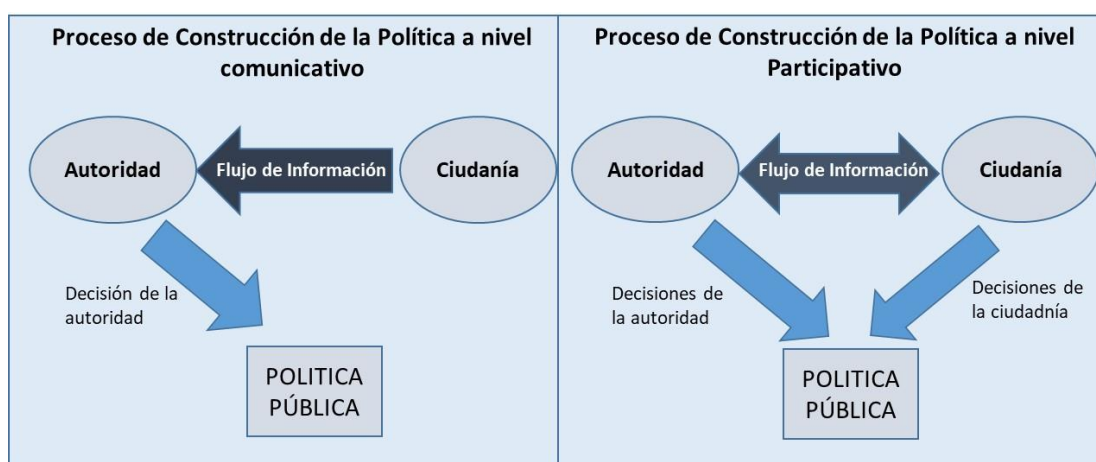


Figura 4: Procesos de construcción de Política Pública en función del Nivel de Participación.
Adaptado por: Andrea Saá Goens de Rowe y Frewer (citados en Vargas, 2015).

Según Vargas (2015):

El compromiso de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de la implementación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, lleva consigo un dilema relevante: ¿Qué profundidad o relevancia

puede llegar a tener la ciudadanía frente a los procesos centrales de la formulación de las políticas públicas? Este dilema suele ser resuelto por medio del diseño institucional del mecanismo que organiza, posibilita, limita o acota la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (s/p).

Como se mencionó antes, aunque la Constitución y las Leyes ecuatorianas proponen diferentes mecanismos de participación ciudadana, el ejercicio ciudadano de este derecho se ejecuta en diferentes niveles (Figura 5) que van, desde el simulacro de participación, no participación (manipulación) hasta el control ciudadano (máximo de participación) que implica el poder ciudadano en los aspectos de planificación, negociación y gestión de las políticas (Bolunta, s/f b).

Arnstein (citado en Vargas, 2015) propone una escalera de ocho niveles de participación, uno por escalón. Cada escalón corresponde a la cantidad de poder ciudadano que se imprime en la determinación de la política pública.

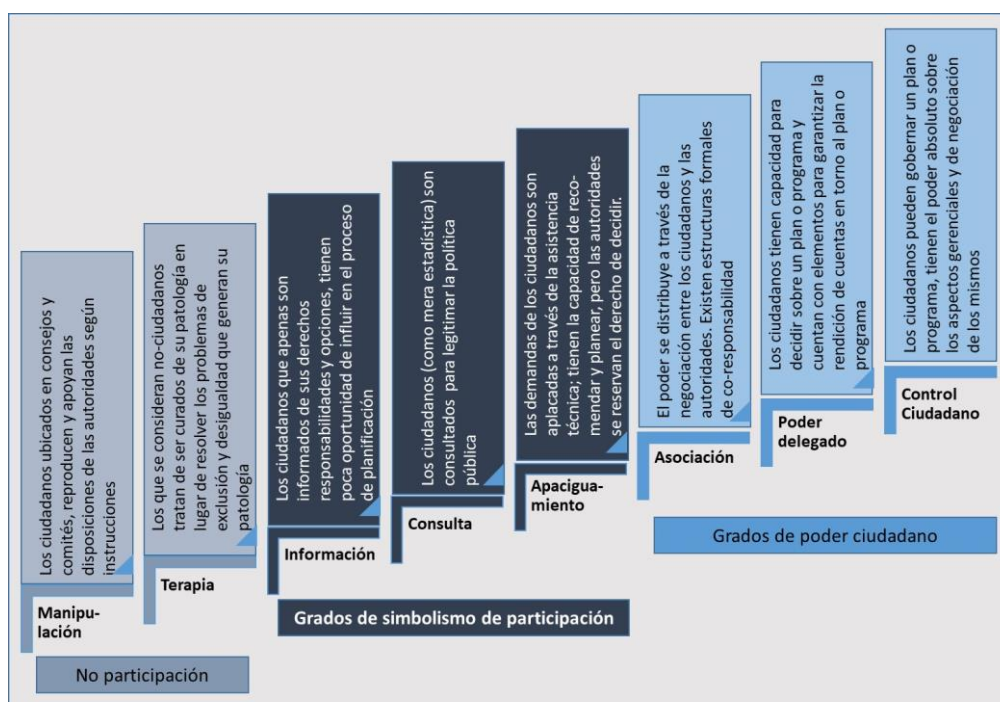


Figura 5: Niveles de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas.
Adaptado por Andrea Saá de Arnstein (citado en Vargas, 2015).

Los ocho escalones se aglutinan en tres etapas: una primera de no participación que involucra los dos primeros, donde la ciudadanía no participa, pero si es convocada y es manipulada; la segunda etapa que consta de los tres escalones (tercero, cuarto y quinto) en los que la participación se hace a nivel simbólico, los ciudadanos escuchan y son escuchados, pero no adquieren poder ni influyen en las decisiones. Por último, en la tercera etapa compuesta de los tres escalones más altos (sexto, séptimo y octavo), la ciudadanía adquiere poder y logra influenciar en las decisiones finales. Aquí es donde la ciudadanía hace uso de los mecanismos de participación que le otorga la Ley.

Los niveles de participación no son fases ordenadas progresivamente, se puede actuar sin haber participado en la consulta; se puede decidir sin haber realizado propuestas y se puede controlar sin haber tomado decisiones; lo que es importante es saber, que en todos esos niveles existe la posibilidad de ejercer el derecho a participar (Bolunta, s/f b)

5.3 Familia y Fortalecimiento familiar

Considerando que la política, cuya construcción es el objeto de este trabajo, trata del fortalecimiento familiar, es importante desarrollar también este concepto en este marco.

La familia como eje de la sociedad, se constituye como el núcleo básico de la formación social y el medio natural y necesario para el desarrollo integral de sus miembros, principalmente los niños, niñas y adolescentes. Las familias pueden adoptar diferentes estructuras; por ejemplo, hay familias monoparentales donde un padre o una madre crían solos/as a sus hijos/as; hay familias conformadas por abuelos/as que cuidan de sus nietos/as; otras con miembros ausentes que

mantienen el vínculo familiar, pero no necesariamente conforman un hogar; hay familias con miembros que viven en otros lugares y que a pesar de la distancia mantienen los roles de la familia. Existen también núcleos de convivencia similares a la familia y que el Estado procura apoyar en la medida en que contribuyen al bienestar social común y de sus miembros; parejas con unión de hecho que cumplen funciones de un hogar y familia (Presidencia de la República del Ecuador, 2015, p. 9).

Jelin (1998), describe a la familia como una institución social creada y transformada por hombres y mujeres en su accionar cotidiano, individual y colectivo; es decir, una institución social que no permanece fija, sino que constantemente se adapta a las realidades sociales dentro de las que se ubica.

Si bien no existe un solo modelo de familia, la familia constituye un espacio desde donde se piensa y se construye la sociedad. En la familia, crecen, se desarrollan y se forman los seres humanos. El artículo 9 del CONA menciona que “La ley reconoce y protege a la familia como el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente” (Congreso Nacional, 2003).

La familia es una institución social que tiene sus propios intereses: es plural y compleja, no una simple reunión de unidades con funciones fijas y preestablecidas cada una.

Cada familia tiene expectativas de comportamientos determinadas por principios y normas que son los valores [...] Las familias han cambiado, hace tiempo atrás las relaciones entre padres e hijos eran muy rígidas y en éstas no había espacio para la libre iniciativa y la creatividad. Los hijos eran tratados como pequeños adultos y eran objeto de castigos físicos, malos tratos y

permanentes frustraciones sin tener en cuenta sus necesidades y derechos.

Tampoco se consideraba la importancia de la comunicación y del rol esencial del afecto en el desarrollo de la personalidad sana (Rossi, 2012, s/p).

En este contexto, el fortalecimiento familiar es una estrategia preventiva pensada para dar apoyo a las familias en sus esfuerzos para criar y formar a sus hijos e hijas. El fortalecimiento familiar es el resultado de un conjunto de intervenciones por parte de instituciones públicas y privadas, en función de los requerimientos de las familias identificados a través de diagnósticos. Combina acciones relacionadas a la consecución de empleos para lograr más recursos económicos que permitan garantizar la manutención de las familias; asistencia social y psicológica para superar las vivencias de maltrato, violencia o negligencia; formación en aspectos de salud, nutrición, organización del hogar, etc.; acercamiento a servicios del Estado para garantizar el acceso a servicios básicos; entre otras acciones.

Las intervenciones son territoriales y brindadas directamente a las familias por parte de organismos que trabajan a nivel local, con el apoyo de las propias comunidades y de otras instituciones públicas y privadas.

En las comunidades, pueden participar organizaciones de padres de familia de establecimientos educativos, colectivos de mujeres, de jóvenes, de NNA, y líderes comunitarios. Estas intervenciones deben ser respaldadas y apoyadas por las autoridades municipales, responsables del bienestar social local. Un verdadero proceso de fortalecimiento familiar, debe apoyarse en mesas técnicas municipales de protección de derechos y una red de coordinación de las instituciones especializadas presentes en el territorio con la finalidad de contar con los servicios que requieren las familias.

6. Metodología

Considerando el objetivo de este trabajo de sistematización de describir la experiencia de diseño participativo de la PPFF del cantón Cascales (provincia de Sucumbíos) con miras a determinar y analizar los aprendizajes obtenidos para contribuir en el desarrollo de experiencias y procesos similares; durante el proceso de recolección de datos, se utilizó la perspectiva cualitativa con enfoque hermenéutico. Perspectiva y enfoque evidenciado en los 5 pasos de la sistematización planteados por Jara (2010, p.7): el punto de partida; las preguntas iniciales; la recuperación del proceso vivido; la reflexión de fondo y los puntos de llegada.

El enfoque hermenéutico, según Hernández, Fernández y Baptista (2014, p. 470), permite la interpretación del fenómeno, en este caso la participación de la comunidad en el proceso de formulación de la política, a través de percepciones y significados producidos por las experiencias de las y los participantes.

En este sentido, además de la revisión documental (informes y actas institucionales relacionadas con el proceso objeto de sistematización y estadísticas), se aplicaron entrevistas semiestructuradas como técnica cualitativa de recolección de datos.

Estas entrevistas estuvieron destinadas a representantes institucionales y de la población, con el propósito de recoger sus impresiones en relación a todo el proceso y obtener insumos sobre el nivel de participación de cada uno, desde su punto de vista.

En la tabla 1, se describe la manera en la que se aplicaron estas técnicas:

Tabla 1.

Técnicas de recolección de la información.

Información / técnica	Descripción	Participantes / insumos
Primaria: Entrevistas semi-estructuradas	Contactar a las y los principales involucradas/os en el proceso de construcción de la política pública a fin de reconstruir el proceso y recoger sus impresiones sobre el proceso y sus posibles recomendaciones para futuros procesos similares.	<ul style="list-style-type: none"> - Jenny Ortiz – Secretaria ejecutiva del CCPD del cantón Cascales - Sara Oviedo – Directora de la FQR - Darwin Gavilánez – Presidente de la Junta Parroquial de Santa Rosa
Secundaria: Revisión bibliográfica	Analizar los documentos generados a lo largo del proceso y los insumos utilizados para tal propósito a la luz de los resultados obtenidos con el fin de construir recomendaciones	<ul style="list-style-type: none"> - PPFF del cantón Cascales - Informes de actividades realizadas para la construcción de la PPFF - Ordenanza municipal de la PPFF - PDOT Cascales - Estadísticas INEC - Código de niñez y adolescencia (CONA) - Constitución, etc.

Elaborado por: Andrea Saá Goens.

7. Reconstrucción de la experiencia

7.1. Contexto

En el año 2017, el ACNUR, decidió llevar a cabo un proyecto que tenía como objetivo fortalecer las capacidades institucionales de los CCPD y las JCPD de la provincia de Sucumbíos.

Para llevar a cabo este proyecto, contrataron los servicios de la FQR, organización que lleva trabajando proyectos e investigaciones sobre temas relacionados a niñez, adolescencia y juventud desde hace cerca de 15 años. Adicionalmente, su actual directora ejecutiva, la doctora Sara Oviedo Fierro, tiene 38 años de experiencia en el trabajo con niñez, familia y comunidades rurales.

Durante estas capacitaciones, las instituciones participantes (CCPD y JCPD) analizaron las situaciones que llevan a la población a acceder a sus servicios, con la finalidad de revisar los procedimientos que estaban llevando a cabo e identificar sus debilidades en el manejo de las mismas. Las problemáticas más recurrentes que identificaron fueron: violencia estructural, violencia intrafamiliar, violencia sexual y niñez en situación de calle (abandono).

En el análisis de estas problemáticas se llegó a identificar que la gran mayoría de ellas tenían un origen común: la imposibilidad de las familias de poder dar respuestas efectivas y no violentas a las dificultades que se presentan en su interior. A partir de esto, las y los directores ejecutivos de varios de los CCPD participantes decidieron gestionar en sus POA para el año 2018 los recursos necesarios para llevar

a cabo un nuevo proceso (aún no completamente identificado ni definido) que permitiese a la institución trabajar más de cerca con las familias de su Cantón.

Paralelamente a su participación en este proceso organizado por ACNUR en el Ecuador, la FQR trabajó, entre los años 2015 y 2018, con Aldeas Infantiles SOS en la realización de 12 estudios en 8 países de la región (Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Chile y Venezuela), en donde tuvo la oportunidad de analizar a profundidad la situación de NNA que han perdido el cuidado familiar (es decir, que tras un proceso legal fueron retirados de sus familias para precautelar sus derechos) o que están en riesgo de perderlo.

El trabajo particular con Aldeas Infantiles SOS, permitió a la FQR analizar la situación de las NNA que han perdido el cuidado familiar (causas y consecuencias) o que están en riesgo de perderlo, en cada uno de esos países de la región, pero también las diferentes respuestas que la organización, en base a su amplia experiencia y aval, está dando para prevenir esta problemática.

En base a los resultados de sus investigaciones y con la finalidad de cumplir con las *Directrices sobre las modalidades alternativas del cuidado de los niños* del Comité de Derechos del Niño (CDN), Aldeas Infantiles SOS priorizó a nivel mundial el trabajo preventivo sobre el paliativo. Los programas que actualmente esta institución desarrolla, priorizan el fortalecimiento de las capacidades familiares para la prevención de la pérdida del cuidado familiar y la restitución del derecho de las NNA a vivir en un ambiente seguro dentro de sus familias.

En el Ecuador se han desarrollado limitadas acciones por parte del Estado para el trabajo con las familias. El desaparecido Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), a pesar de que fue una institución que se planteó el tema de las familias, no desarrolló un programa específico y completo. S. Oviedo-Fierro, quien trabajó muchos años en esa institución antes de su desaparición, sostiene:

No recuerdo que INNFA haya hecho un programa de familia. Esto confirma el planteamiento que hacen muchos autores sobre el hecho de que el Estado juega a [...] reemplazar a las familias en muchas acciones. [...] Yo recuerdo como práctica nuestra del equipo técnico esa situación que nosotros, en los centros que actualmente se llaman Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y que creamos en 1979 aproximadamente, íbamos poniendo en práctica esto: dejaban a los niños en estos centros y ahí se les atendía todo el día. Se les daba alimentación, se les atendía cuando tenían alguna enfermedad etc.; pero a las familias máximo les dábamos alguna capacitación y les invitábamos a que participen en mingas y en ese tipo de trabajo más bien físico y fuerte. Pero siempre estuvimos en contradicción con las familias, siempre en problemas, porque lo que creíamos justamente era que [...] podían entorpecer o dañar el trabajo que hacíamos. A tal punto, que se decía por ejemplo que lo que (los niños) ganaban en nutrición durante la semana, lo perdían en el fin de semana (con las familias). [...] Actualmente el país no tiene políticas públicas orientadas a las familias. En lo social se ha estratificado el trabajo por áreas temáticas, salud, educación, y por sujetos de derechos, NNA, adultos mayores, personas con discapacidades. Todos ellos tienen un lugar común donde se encuentran que es la familia. Sin embargo, nunca se ha planteado el trabajo orientado a las

familias en su conjunto. Todos estos argumentos juntos hicieron que nos planteemos esta PPFF (comunicación personal, 06 de junio, 2019).

En este contexto, las secretarías ejecutivas de CCPD de cuatro cantones de la provincia de Sucumbíos, se pusieron de acuerdo para iniciar un proceso común en sus territorios: Cascales, Lago Agrio, Cuyabeno y Shushufindi. En conjunto, las secretarías ejecutivas y la FQR, acordaron que el proceso que se debía seguir para el trabajo con las familias en el territorio debía iniciar con la construcción participativa de un instrumento político que permitiese involucrar, en el territorio, tanto el trabajo de las diferentes instituciones públicas como la acción comunitaria. Es así que nació la propuesta de la PPFF.

Se determinó que este proceso debía indispensablemente contar con la participación activa de la comunidad a fin de aprovechar los recursos y las capacidades humanas y organizativas ya presentes en los diferentes cantones, única manera de garantizar el éxito en la aplicación, el sostenimiento y la obtención de resultados favorables de la misma.

En este sentido, la construcción participativa de la PPFF involucró espacios de participación ciudadana y de acompañamiento técnico. Estos espacios se evidenciarán claramente a lo largo de la reconstrucción de la experiencia.

7.2. Actores involucrados

Durante el proceso de construcción participativa de la PPFF, estuvieron involucrados varios actores tanto internos como externos (tabla 2), cada uno con diferentes roles.

Tabla 2.

Actores Involucrados.

Rol	Actores internos		Actores externos	
	Posición en la comunidad	Posición en la experiencia	Posición en la comunidad	Posición en la experiencia
Liderazgo	Presidentes de GADs parroquiales (Santa Rosa, Sevilla, La Troncal, El Dorado de Cascales)	Convocatorias Asistencia y participación a talleres	Secretaria ejecutiva del CCPD	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición para iniciar el proceso - Convocatorias - Organización de talleres - Contacto continuo con: integrantes del CCPD, comunidades FQR
			Equipo técnico FQR	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación de talleres - Elaboración de informes - Preparación de actividades - Redacción final PPF
Obstaculizador	/	/	/	/
Apoyo activo	Miembros del CCPD: <ul style="list-style-type: none"> - Género - Jóvenes - Migrantes - Discapacidades - Pueblos y nacionalidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Convocatorias para talleres - Participación activa y sostenida en talleres 	Delegados de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ MIES ▪ MINSA ▪ MINEDUC (DECE) ▪ Educadores ▪ Policía Nacional – DINAPEN ▪ Tenientes políticos ▪ Concejales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación activa y sostenida en talleres ▪ Aportes y materiales para insumos
	Alcalde Cascales	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición política - Aprobación para inicio de proceso - Firma de aprobación de PPF y de ordenanza 	Técnica Concejo Nacional de Igualdad Intergeneracional Sucumbíos	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo logístico y acompañamiento durante los talleres
Apoyo pasivo	Concejales de Cascales	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación para inicio de proceso - Aprobación de la PPF y de la ordenanza 		

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a UPS (2019).

7.3. Proceso participativo

Este proceso tuvo cinco etapas en las que estuvieron involucrados los diferentes actores. En cada una de estas etapas, se concretaron actividades planificadas y coordinadas entre el equipo técnico de la FQR y la secretaria ejecutiva del CCPD.

Las actividades desarrolladas en cada etapa no estuvieron rigurosamente determinadas antes de iniciar el proceso. Si bien hubo un cronograma previo que permitió mantener el hilo conductor entre ellas y cumplir con los plazos en los tiempos estipulados, los detalles concretos de cada una de esas actividades (validación de fechas de talleres, de asistentes, lugar de reunión, etc.) se fueron acordando y definiendo con los participantes a medida que el proceso avanzó.

En este punto, es importante señalar que debido a que el equipo técnico de la FQR reside en la ciudad de Quito, la realización de los talleres implicó su constante traslado vía terrestre hacia la provincia de Sucumbíos ya que, como se mencionó anteriormente, el proceso de construcción participativa de la PPFF se llevó a cabo en otros tres cantones de Sucumbíos (Lago Agrio, Cuyabeno y Shushufindi).

Esta situación tuvo pros y contras. A fin de reducir los traslados necesarios y priorizar la seguridad del equipo, cada etapa fue organizada de manera paralela en otros dos cantones: Lago Agrio y Cuyabeno (en Shushufindi el proceso tuvo varios contratiempos e inició tardíamente). Esto permitió maximizar recursos y seguridad, pero también implicó que las fechas disponibles para los talleres sean menos flexibles y más cortas: en una misma semana se debían cubrir los tres cantones.

Las cinco etapas centrales del proceso de construcción participativa de la PPFF se detallan a continuación.

7.3.1. Reunión con miembros del CCPD y autoridades municipales.



Fuente: Archivo fotográfico GAD cantonal Cascales (2018).

Tuvo lugar el día lunes 28 de mayo de 2018 en la sala de reuniones del municipio de Cascales (Tabla 3). A esta reunión asistieron los representantes del GAD cantonal, los miembros del CCPD y el equipo técnico de la FQR. Estuvo presidida por el entonces el Alcalde de Cascales, señor Jaime Riera Rodríguez, en sus funciones como presidente del Consejo Cantonal.

Tabla 3.

Ficha técnica: Reunión con autoridades del Consejo Cantonal.

Fecha	28 mayo 2018	# de participantes	12 - 20 personas
Duración	1 hora	Metodología	Reunión
Lugar	Municipio Cantón Cascales	Técnicas utilizadas	Presentación de propuesta
Encargada de la convocatoria	Jenny Ortiz - Secretaria Ejecutiva del CCPD Cantón Cascales	Encargadas de presentación	Sara Oviedo y equipo técnico FQR

Elaborado por: Andrea Saá Goens.

Durante esta reunión, las integrantes del equipo técnico de la FQR se presentaron ante las autoridades y expusieron su propuesta de 5 pasos⁵ para la construcción participativa de la PPFF a los miembros del consejo municipal.

La presentación inició con una introducción sobre los antecedentes y los motivos que llevaron a concebir esta propuesta. A continuación, se dio una explicación sobre qué es una política pública (PP) y la pertinencia de formular una de fortalecimiento familiar en base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y a los objetivos de desarrollo local presentes en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal vigente. Finalmente, se señalaron los objetivos propuestos para el proceso y la metodología que se utilizaría en cada etapa.

Tras este momento de presentaciones, los asistentes a la reunión hicieron algunas preguntas para aclarar sus dudas sobre el proceso y sus beneficios para el Cantón. No existieron objeciones sobre la utilidad y pertinencia que la PPFF tendría para el Cantón ni sobre la manera en la que se planificaba formularla, más bien hubo una buena recepción e interés por parte de las autoridades presentes, por lo cual se procedió inmediatamente a autorizar la iniciativa.

Según la FQR (2018a), como resultado de esta reunión se acordó lo siguiente: aprobar el informe del proyecto y su financiamiento; aprobar la moción de que todas y todos los integrantes del CCPD acompañen la iniciativa; que la coordinadora del patronato forme parte del proceso así como las juntas parroquiales; que la Dirección

⁵ Reunión con autoridades; Diagnóstico Participativos, Devolución del Diagnóstico; Identificación de soluciones y Formulación y Validación de la Política Pública

Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN) y los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECES) también formen parte del proceso y aporten con su información relativa a las familias.

Con base a su densidad poblacional y ubicación geográfica, se decidió realizar los diagnósticos en los siguientes sectores:

- Parroquia El Dorado de Cascales (cabecera cantonal)
- Recinto Bermejo
- Recinto La Troncal (sector sur)
- Parroquia Santa Rosa de Sucumbíos
- Parroquia Sevilla

Cada uno de los sectores seleccionados contó con un espacio físico comunitario (casa comunal, sede social, coliseo) dotado de las instalaciones básicas necesarias para poder organizar los talleres (electricidad, baños, mesas, sillas, etc.).

Tras la aprobación del proyecto de construcción participativa de la PPFF por el Consejo cantonal, la secretaria ejecutiva del CCPD se encargó de solicitar en cada sector el acceso a esos espacios en las fechas acordadas para los talleres. De igual manera, se puso en contacto con las autoridades locales de los diferentes sectores seleccionados, con las organizaciones sociales presentes en esos territorios y con la ciudadanía en general, para convocar a un primer taller cuyos objetivos eran la presentación del proyecto de construcción participativa de la PPFF y la realización de un diagnóstico participativo sobre la situación de las familias.

7.3.2. Diagnósticos participativos.

Los cinco talleres se desarrollaron los días 27 y 28 de junio de 2018 y contaron con la participación de en promedio 10 y 20 personas cada uno, entre miembros del CCPD, autoridades locales, representantes de instituciones y sociedad en general (Tabla 4).

Tabla 4.

Ficha técnica: diagnósticos participativos.

Fecha	27 y 28 de junio 2018	# de participantes	12 - 20 personas
Duración	3 horas	Metodología	Talleres
Lugares de aplicación	(5) Parroquia El Dorado de Cascales, Recinto Bermejo, La Troncal (sector sur), Parroquia Santa Rosa de Sucumbíos, Parroquia Sevilla	Técnicas utilizadas	Exposición y grupo nominal
Encargada de la convocatoria	Jenny Ortíz Secretaria Ejecutiva del CCPD Cantón Cascales	Encargadas de organizar los talleres	Equipo técnico FQR

Elaborado por: Andrea Saá Goens.

El equipo técnico de la FQR se dividió por sectores para facilitar los talleres y de igual manera lo hicieron los miembros del CCPD para brindar su apoyo logístico al proceso y participar del mismo. Como se mencionó anteriormente, estos talleres tuvieron dos momentos bien definidos que se detallan a continuación.

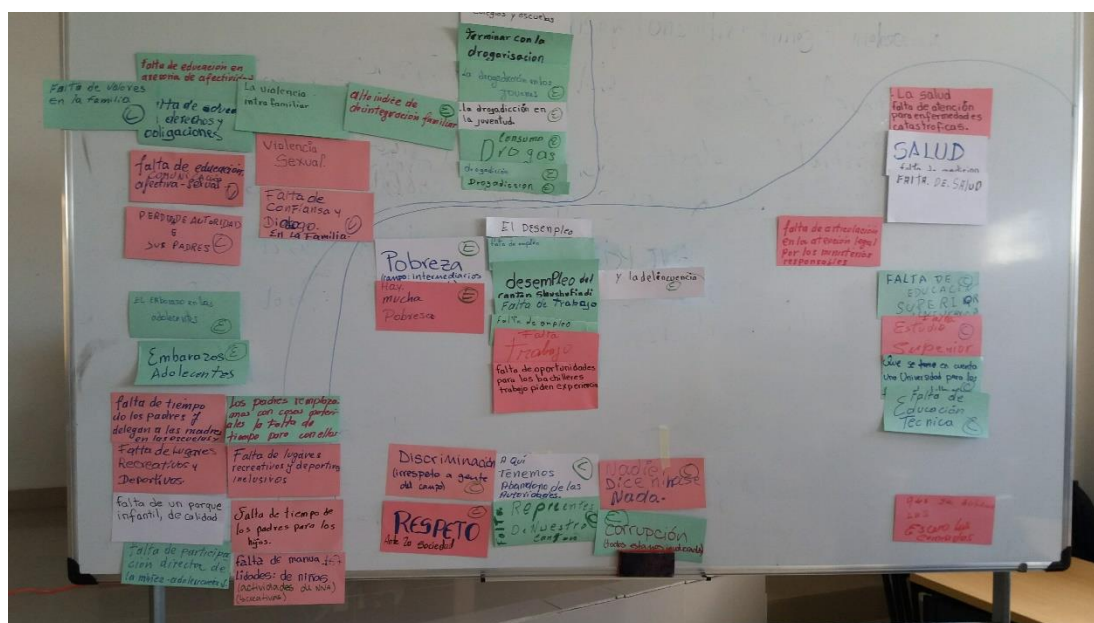
7.3.2.1. *Presentación del proyecto de construcción de la PPF.*

Esta presentación inició con introducción sobre los motivos que llevaron a concebir esta propuesta. Posteriormente, se explicó qué es una PP, la pertinencia de formular una de Fortalecimiento Familiar para el Cantón y la importancia de que se lo haga mediante un proceso participativo. Finalmente, se señaló el objetivo del proceso “Elaborar una política pública para el fortalecimiento de las capacidades parentales de las familias en el cantón Cascales, lo que permitirá garantizar el cumplimiento de los

derechos humanos de los miembros familiares, en especial de las niñas, niños y adolescentes” (Fundación Quitu Raymi, 2018a), y la metodología a utilizar en cada etapa.

Una vez terminado este momento, se agradeció a los asistentes por su presencia y se les invitó a colaborar en la siguiente etapa del proceso. Se les explicó que en este nuevo momento se requeriría, ya no solo de su asistencia, sino de su activa y comprometida participación.

7.3.2.2. Diagnóstico participativo.



Fuente: Andrea Saá Goens (2018)

El diagnóstico se realizó mediante la técnica participativa de grupo nominal que combina la reflexión individual con la interacción grupal (CIMAS, 2009). Su aplicación tuvo tres momentos.

- 1) Se entregó a cada participante una tarjeta de cartulina en blanco en la que se les pidió que anoten la que, a su parecer, era la principal problemática por la que estaban atravesando las familias de su comunidad.

- 2) Cada participante pasó a presentar su tarjeta y se las fue pegando en una pizarra agrupadas espontáneamente por temáticas; por ejemplo: salud pública (embarazo adolescente, discapacidades, mortalidad infantil, etc.), violencia institucional (falta de acceso a servicios, discriminación, desatención, etc.), violencia intrafamiliar (maltrato infantil, violencia de género), violencia sexual (abuso y/o violaciones), etc.
- 3) En reunión plenaria, se discutió sobre las problemáticas que surgieron. Se analizaron sus causas y los efectos que tenían para las dinámicas familiares y comunitarias. Esto permitió llegar a acuerdos sobre cuáles eran las situaciones que merecían atención prioritaria.

Es importante destacar que en los cinco sectores surgieron muchas preocupaciones sobre temas de infraestructura y falta de acceso a servicios como agua, alcantarillado y puestos de salud. Se tuvo que explicar varias veces a los participantes que la PPF buscaba combatir un problema en materia de relaciones humanas, y que en ese sentido no poseería la capacidad, ni técnica ni presupuestaria para responder a esas necesidades.

Este fue uno de los principales retos que se presentaron en este taller ya que muchas personas no concebían que las soluciones para los problemas que aquejan a las familias no estaban necesariamente atravesadas por la obra física.

Los resultados obtenidos durante la etapa de diagnóstico fueron recogidos por el equipo técnico de la FQR y se resumen en la Tabla 5.

Tabla 5.

Problemas identificados por sectores.

	Problemas identificados	Causas	Efectos
Parroquia Cascales	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de atención en salud pública, medicina comunitaria - Falta de servicios básicos - Falta de oportunidades para la tercera edad - Embarazo adolescente - Mal uso del espacio público: uso de drogas y alcohol, contaminación, falta de educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Desatención de las autoridades - Falta de visitas médicas en las comunidades - Agua no óptima para consumo humano - Contaminación pozos - Corrupción - Limitado control del uso de drogas en espacios públicos - Inexistencia de políticas de desarrollo socio económico - Falta de educación y fortalecimiento familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debe cargar agua de otros lugares - Enfermedades - Los NNA no acceden a educación óptima y tienen mal comportamiento - Desorientación de adolescentes - Deserción escolar - Inestabilidad hogares y debilitamiento de estructuras familiares - Migración - Delincuencia, drogadicción, alcoholismo - Trabajo infantil - Enfermedades - Embarazo adolescente
Recinto Bermejo	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de servicios básicos - Falta de atención en salud - Falta de empleo - Alcoholismo y drogadicción 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de diálogo en las familias - Migración - Falta de empleo - Falta de apoyo del alcalde - Falta de empleo - Sistemas inadecuados de almacenamiento de agua y fuentes de agua inseguras - Falta de médicos y medicinas en las comunidades - Falta de capacitación y formación a padres y madres de familia 	<ul style="list-style-type: none"> - Embarazo adolescente - Bajo rendimiento y deserción escolar - Violencia intrafamiliar - Desnutrición infantil retraso en el desarrollo - Enfermedades - Discapacidad - Inseguridad - Desintegración familiar - Mayor mortalidad de niños y adultos mayores - Pobreza - Alcoholismo y drogadicción - Migración
Recinto la Troncal (Sector Sur)	<ul style="list-style-type: none"> - Falta centro de salud - Vías están en mal estado y transporte deficiente - Educación: falta de equipamiento en centros de cómputo, falta internet, escuelas que han cerrado - Discapacidad - Inseguridad: no hay coordinación con la policía, falta patrulleros y equipamiento policial - Falta de servicios básicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de apoyo político - Pobreza - Alcoholismo - Falta de educación - Crianza violenta - Herencias culturales - Falta de unidad y diálogo comunitario 	<ul style="list-style-type: none"> - Deserción escolar - Separación familiar - Baja autoestima - Secuestros - Suicidios - Falta de proyección

	<ul style="list-style-type: none"> - Desempleo debido a falta de formación - Falta de apoyo para combatir drogadicción - Abuso sexual - Embarazo adolescente - Violencia de género - Migración 		
Parroquia Santa Rosa de Sucumbíos	<ul style="list-style-type: none"> - No hay acceso para poder trabajar si no es bachiller o si no tiene título de tercer nivel - Acceso de drogas en los establecimientos educativos - Alcoholismo y drogadicción en la juventud - falta de apoyo desde las autoridades para el fortalecimiento de la identidad cultural de las Nacionalidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de computadoras en la unidad educativa - Falta política educativa intercultural - Poco apoyo en becas para las nacionalidades - Falta mantenimiento a infraestructura educativa - Falta de capacitación técnica a bachilleres - Falta de medicinas en los subcentros de salud - Falta de talleres de planificación familiar - Falta de visitas médicas a comunidades - Falta de laboratorios de exámenes médicos en puestos de salud - Falta de educación sexual 	<ul style="list-style-type: none"> - Violencia, robos, crímenes - Discriminación - Falta de orientación a los hijos - Enfermedades - Problemas familiares - Problemas económicos - Deserción escolar - Matrimonios obligados, familias inexpertas - Maltrato a los NNA
Parroquia Sevilla	<ul style="list-style-type: none"> - Insuficiente servicio de salud - Insuficiente servicio de educación - Consumo de drogas y alcohol por parte de los jóvenes. Falta de control - El uso del espacio público no responde a las necesidades de la población - Embarazos a temprana edad - Inseguridad, robos - Falta de valores - Secuestros a menores de edad 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de equipamiento en subcentros de salud - Desconocimiento de familias sobre consumo de drogas y alcohol - Falta de apoyo familiar - Aumento de consumo de drogas por parte de estudiantes (dentro y fuera de instituciones) - Malas amistades - Baja autoestima - Poco control y falta de comunicación en las familias - Falta de empleo - Madres dejan que las adolescentes tengan novios a temprana edad 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfermedades - Crisis de la parentalidad - Problemas con las familias y amigos - Peleas callejeras - Bajos rendimientos académicos - Robos - Pobreza - Embarazo adolescente - Uso prematuro de la tecnología - Deserción escolar - Adolescentes tienen que trabajar para alimentar a sus hijos - Bebés desarrollan sus capacidades cognitivas - Desaparición - Maltrato y abuso sexual - Muerte

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de FQR (2018).

Tras el proceso de diagnóstico, el equipo técnico de la FQR confrontó los datos recogidos en los talleres con datos estadísticos del INEC y el Plan de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial (PDOT) del cantón Cascales con el propósito de triangular la información y facilitar un análisis confiable.

De esta manera se identificaron cuatro situaciones que representaban problemas reales (con sustento estadístico y/o vivencial) y sobre los cuales la comunidad estaba dispuesta a actuar (garantizando interés y sostenibilidad). Estas problemáticas no solo afectaban a la vida en familia de los habitantes del Cantón, sino que sobre ellas la PPF sí tenía la posibilidad de actuar (Fundación Quito Raymi, 2018a):

- Embarazo adolescente (3% en Sucumbíos frente al 23% a nivel nacional) (INEC, 2010).
- Alcoholismo y la drogadicción en la juventud (31% en Sucumbíos frente al 37% a nivel nacional).
- Inseguridad (en referencia a la violencia dentro y fuera de las familias): en el Cantón se acababa de vivir el secuestro de una niña de 12, embarazada de su supuesto captor y en ese entonces señalado como miembro de las FARC, generando gran preocupación.
- Desintegración familiar (como consecuencia de la violencia y la falta de comunicación en los hogares).

En base a estos resultados, el equipo técnico de la FQR preparó una presentación para la devolución del diagnóstico y una metodología para trabajar sobre esos resultados y complementarlos de ser necesario. Por otra parte, la secretaria ejecutiva del CCPD de Cascales se encargó de realizar las convocatorias y de tener listo el espacio donde se desarrollaría la actividad.

7.3.3. Devolución de diagnósticos.



Fuente: Andrea Saá Goens (2018).

La asamblea de devolución tuvo lugar el día 19 de julio de 2018 en el polideportivo de la parroquia El Dorado de Cascales, como se había planificado. Contó con la participación de entre 40 y 50 personas miembros del CCPD, autoridades locales, representantes de instituciones y sociedad civil de los cinco sectores que participaron en los diagnósticos (Tabla 6).

Tabla 6.

Ficha técnica: devolución de diagnósticos.

Fecha	19 julio 2018	# de participantes	35 - 40 personas
Duración	3,5 horas	Metodología	Asamblea participativa
Lugar de aplicación	Polideportivo – El Dorado de Cascales	Técnicas	Exposición y árbol de problemas
Encargada de convocatoria	Secretaria Ejecutiva CCPD	Encargadas de Planificación	Equipo técnico FQR

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de la FQR (2018).

Considerando el objetivo de la asamblea (devolución de resultados), se trabajó mediante la exposición de una presentación sencilla y amigable de datos estadísticos

y de los resultados de los diagnósticos, lo que facilitó la explicación y la interacción con los participantes. La asamblea estuvo dividida en tres momentos:

7.3.3.1. *Revisión del proceso.*

Tras dar la bienvenida a los asistentes, la secretaria ejecutiva del CCPD de Cascales hizo una breve recopilación de los antecedentes y de los pasos que hasta ese momento se habían dado en el proceso (reunión con autoridades y diagnósticos). Esto con la finalidad de que quienes se integraban al proceso durante esa asamblea, especialmente los funcionarios de instituciones públicas que no habían participado durante los talleres de diagnóstico, obtuvieran información del trabajo realizado hasta ese momento.

Si bien la gran mayoría de quienes participaron en los talleres anteriores estuvo presente durante la asamblea, a nivel de los delegados de las instituciones del Estado se dieron algunos cambios. Esta situación fue recibida con malestar por algunos participantes ya que sentían que no se estaba dando la atención que su proceso merecía.

7.3.3.2. *Presentación de resultados.*

Este momento estuvo dividido en tres etapas: presentación de resultados del análisis bibliográfico y estadístico, presentación de resultados del diagnóstico participativo y presentación de resultados contrastados. Fue en esta última etapa donde se propuso a los asistentes que la PPFF se articulara en torno al trabajo de las cuatro principales temáticas identificadas: embarazo adolescente; aumento del alcoholismo y drogadicción en la juventud; desintegración familiar; e inseguridad, secuestros y trata.

7.3.3.3. *Validación de resultados.*

En este momento se propició la participación de los asistentes para recoger opiniones y sugerencias. Si bien no existieron objeciones sobre los resultados obtenidos, los participantes sí tuvieron muchos aportes que permitieron profundizar el análisis; para ello, se trabajó mediante la creación de un árbol de problemas.

En este punto, se evidenció la consolidación de un grupo de trabajo comprometido, proactivo y empoderado. El interés de la comunidad por contribuir a la creación de un instrumento que les permitiría mejorar sus relaciones intrafamiliares y con las instituciones era innegable.

El principal aporte de este proceso para la comunidad, fue la oportunidad de tomarse el tiempo de pensarse, cuestionarse y debatir sobre las relaciones sociales (intrafamiliares, interpersonales, institucionales, etc.) que atravesaban en ese momento. El principal trabajo del equipo técnico fue el de acompañar las participaciones hacia el análisis con sustento en la realidad y no en suposiciones. Trabajar con datos reales y conceptos claros y precisos para profundizar en los cuestionamientos, fue esencial.

Se puede decir que, en algunos momentos, la asamblea llegó a ser un espacio terapéutico a través del cual los participantes intercambiaron experiencias y se brindaron apoyo y consejos mutuamente.

En el análisis de las problemáticas, las herramientas conceptuales que el equipo técnico entregó, permitieron profundizar sobre las causas y los efectos que cada una de ellas tenían en la sociedad. Los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Tabla 7.

Problemáticas priorizadas.

Problemática	Causas	Efectos
Embarazo adolescente	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de educación sexual - Falta de confianza entre padres e hijos - Desinformación 	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono y deserción escolar, - Niños que nacen en ambientes inadecuados - Debilitamiento de las estructuras familiares - Matrimonios obligados - Familias inexpertas
Alcoholismo y drogadicción en la juventud: un problema que tiende a crecer en el cantón.	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso de drogas y alcohol en establecimientos educativos - Inexistencia de políticas de desarrollo socio económico - Falta de unidad y diálogo comunitario - No existe comunicación entre padres e hijos - Falta de información de las familias en relación con las consecuencias del consumo de drogas y alcohol - Limitado control de drogas y venta de alcohol a menores de edad. - Baja autoestima - Migración - Falta de empleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Delincuencia. - Violencia intrafamiliar y entre pares - Enfermedades - Problemas económicos, familiares. - Deserción escolar y/o bajos rendimientos académicos - Inseguridad por mal uso de los espacios públicos
Desintegración y separación familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de comunicación entre padres e hijos - No hay adecuado control parental - Machismo - Falta de diálogo en las parejas - Falta de enseñanza de valores en el hogar 	<ul style="list-style-type: none"> - Malos hábitos de convivencia - Maltrato a los NNA - Abandono a los NNA
Inseguridad Secuestros/Trata	<ul style="list-style-type: none"> - No existe seguridad - No hay control de los padres hacia los hijos - Madres “dejan que las adolescentes tengan novios a temprana edad” 	<ul style="list-style-type: none"> - Desapariciones - Maltrato - Violencia sexual - Explotación sexual comercial - Muerte

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de la FQR (2018).

Una vez finalizadas las participaciones durante la asamblea, se aprobó que la siguiente reunión sería después de un mes y que la secretaria ejecutiva del CCPD enviaría una convocatoria. El interés en continuar con el proceso creció y se logró

establecer una línea de confianza entre los miembros del CCPD, la comunidad y el equipo técnico de la FQR.

Considerando que la siguiente etapa del proceso consistía en la identificación de las posibles soluciones a las problemáticas identificadas, fue indispensable contar con un mapeo de las instituciones y organizaciones presentes en el Cantón que incluya un detalle de los proyectos, programas y/o mandatos que tenían a nivel territorial. El equipo técnico de la FQR inició la construcción de dicho mapeo con el apoyo de la secretaria ejecutiva del CCPD quien entró en contacto con las diferentes instituciones y organizaciones que asistieron a la asamblea y les solicitó llenar una matriz con los datos sobre las acciones que estaban llevando a cabo.

Tabla 8.

Matriz para mapeo de actores.

Nombre de la institución / organización	
Tipo de institución	<i>(Pública / Privada)</i>
Programa(s) / proyecto(s)	
Objetivos	
Acciones orientadas a la familia	
Cobertura	<i>(Población objetivo)</i>
Ubicación	<i>(En el cantón)</i>
Responsable	<i>(Del proyecto/programa)</i>

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de la FQR (2018).

7.3.4. Identificación de soluciones

La asamblea para la identificación de soluciones tuvo lugar el día 21 de agosto de 2018 en el polideportivo de la parroquia de El Dorado de Cascales y se contó con la participación de entre 35 y 40 personas (Tabla 9).

Tabla 9.

Ficha técnica proceso de identificación de soluciones.

Fecha	21 agosto 2018	# de participantes	35 - 40 personas
Duración	3 horas	Metodología	Asamblea participativa
Lugar de aplicación	Polideportivo – El Dorado de Cascales	Técnica	Exposición - Flujograma
Encargada de convocatoria	Secretaria Ejecutiva CCPD	Encargadas de Planificación	Equipo técnico FQR

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de la FQR (2018).

Se trabajó en tres momentos: uno de recapitulación de lo hecho hasta el momento, otro de presentación de las organizaciones e instituciones presentes por parte de sus delegados y otro de trabajo en grupos para la definición de posibles soluciones. Dado que muchos de los presentes habían participado en las actividades precedentes, el primer momento fue bastante corto y sirvió sobre todo para refrescar las memorias.

Se trabajó mediante una presentación digital previamente preparada que daba cuenta de los principales datos referentes a las problemáticas que se habían definido como prioritarias. Los momentos dos y tres, fueron los centrales de la jornada.

7.3.4.1. *Exposición de instituciones y organizaciones presentes en el territorio.*



Fuente: Andrea Saá Goens (2018).

Este momento fue importante ya que permitió validar y complementar la información para el mapeo. Sin embargo, lamentablemente la coyuntura social del momento era muy delicada y afectó al correcto desenvolvimiento de esta actividad: la crisis humanitaria de la migración venezolana. En esos momentos alcanzó un punto álgido y, al ser Cascales un cantón ubicado en zona de frontera, los funcionarios de la mayor parte de ONGs asentadas en la zona se movilizó a la línea fronteriza con Colombia para brindar asistencia a las personas en situación de movilidad humana. De igual manera varias instituciones públicas enviaron a delegados diferentes ya que muchos estaban colaborando también en esa zona.

Dada esta situación, en la asamblea contó con el 75% de los participantes del encuentro anterior (aproximadamente 30 de 40); por lo tanto, no se pudo validar o complementar, en ese momento, la totalidad de información de los actores presentes

en el territorio. Eso se logró posteriormente a través de contacto telefónico y correo electrónico.

Sin embargo, esta ausencia permitió que los actores de la comunidad pudieran expresar sus perspectivas del trabajo que esas organizaciones e instituciones estaban desarrollando en el territorio.

La institución que sin duda más proximidad mantenía con la población del cantón Cascales y sobre la cual mayores conocimientos sobre su trabajo existían, fue el Patronato de Acción Social, esto a pesar de que su gestión se encontraba centralizada en la cabecera cantonal.

7.3.4.2. Definición de posibles soluciones.



Fuente: Archivo fotográfico GAD cantonal Cascales (2018).

A partir de la priorización de los cuatro problemas identificados, se formaron cuatro grupos de 8 a 10 personas y a cada grupo se le asignó una la problemática para su análisis y búsqueda de potenciales soluciones.

Con el propósito de obtener propuestas sustentadas, se formaron grupos heterogéneos con presencia tanto de funcionarios como de miembros de la comunidad que tuvieran algún tipo de cercanía con la problemática asignada. En este trabajo se utilizó con la técnica de flujograma que permite priorizar los temas y definir los actores responsables de buscar estrategias y soluciones a los mismos (CIMAS, 2009, p.51).

Se entregaron tarjetas en blanco a los participantes y a cada grupo se le pidió que, en base a la problemática asignada a su grupo, respondan a las siguientes preguntas:

- ¿Qué se está haciendo en el cantón para responder a la problemática?
- ¿Qué se podría hacer para responder a la problemática?

Posteriormente, se pidió a cada participante que hable sobre lo que había escrito mientras ubicaba su tarjeta en la columna correspondiente de un papelote dispuesto para esa finalidad.

Una vez que los grupos terminaron el trabajo de análisis de las problemáticas y de las correspondientes respuestas, se expusieron los resultados en una reunión plenaria. Mientras cada grupo presentaba su análisis, el resto de participantes hizo contribuciones.

Los insumos generados durante esta jornada fueron abundantes y permitieron posteriormente definir los componentes de la PPFF.



Fuente: Archivo fotográfico GAD cantonal Cascales (2018)

7.3.5. Formulación y validación de la PPFF.

Con los resultados de la asamblea general de agosto de 2018, el equipo técnico de la FQR elaboró un documento que articuló todos los elementos obtenidos a lo largo del proceso. En ese documento se determinó que los componentes de la PPFF serían:

- **Escuela para familias:** componente que se apoyaría en el programa *Educando en Familia* del Ministerio de educación (MINEDUC), ya que proponía capacitaciones y acciones que permitían responder a las problemáticas priorizadas (Fundación Quito Raymi, 2018c, p. 35).
- **Planes individuales de fortalecimiento familiar:** “conjunto de acciones organizadas y planificadas en conjunto con las familias, que han sido identificadas dentro del proceso de formación (escuela para padres), que requieren de un apoyo más especializado y detallado” (Fundación Quito Raymi, 2018c, p. 36).

- **Planes comunales para el fortalecimiento familiar:** “conjunto de acciones organizadas y planificadas con las comunidades, que complementen, sustenten y consolide las dos intervenciones ya señaladas (educación para padres y los planes individuales)” (Fundación Quito Raymi, 2018c, p. 37).
- **Nuevo modelo de gestión de lo social (sistema de protección de derechos):** a lo largo del proceso se señaló constantemente que si bien el Cantón cuenta con la presencia de los tres principales ministerios sociales (MIES, MINEDUC, MINSA), el accionar de estas instituciones se encuentra completamente desarticulado, en ese sentido “la única posibilidad de garantizar derechos es, a través, de la coordinación armónica y especializada entre las diferentes instituciones que tienen como mandato garantizar los diferentes derechos de NNA” (Fundación Quito Raymi, 2018c, p. 38).

Este documento fue presentado a los actores del proceso participativo durante una asamblea de devolución el día 11 de septiembre de 2018 en el polideportivo del Cantón (Tabla 10).

Tabla 10.

Ficha técnica Validación de la PPF.

Fecha	11 de septiembre de 2018	# de participantes	35 - 40 personas
Duración	2 horas	Metodología	Asamblea participativa
Lugar de aplicación	Polideportivo – El Dorado de Cascales	Técnica	Exposición
Encargada de convocatoria	Secretaría Ejecutiva CCPD	Encargadas de Planificación	Equipo técnico FQR

Elaborado por: Andrea Saá Goens en base a informes de actividades de la FQR (2018).

El documento final de la PPFF fue enviado a la secretaria ejecutiva del CCPD y, tras la solicitud de corrección de pequeños detalles, presentado ante el pleno del Consejo Cantonal y los miembros del CCPD. El documento fue aprobado por mayoría,



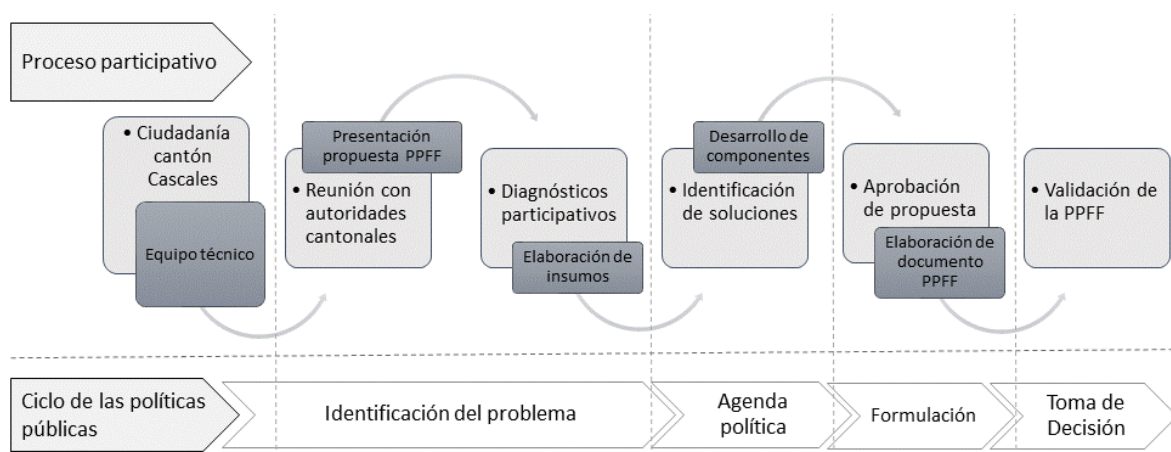
Fuente: Andrea Saá Goens (2018).

8. Interpretación de la experiencia

En este apartado se interpreta la experiencia de construcción de la PPFF a partir de las etapas del ciclo de las políticas públicas, con el objetivo de analizar el nivel de participación ciudadana que se alcanzó en cada una de ellas (Figura 6).

Si bien el ciclo de las políticas públicas cuenta con siete etapas⁶, en esta sistematización se abordan solamente las cuatro primeras, aquellas que van desde la identificación del problema hasta la formulación de la PPFF y toma de decisión. Las tres últimas etapas de la PPFF aún no han sido desarrolladas y podrán ser objeto de una posterior sistematización.

Figura 6. Etapas del ciclo / Momentos participativos en la experiencia



Elaborado por: Andrea Saá Goens.

Durante las cuatro etapas del ciclo de la política pública desarrolladas en esta experiencia, la participación ciudadana tuvo diferentes momentos a los que se llegó a través de la interacción de dos grupos humanos: la población local (sociedad civil y

⁶ Identificación del problema, agenda política, formulación, toma de decisión y regulación, implementación, evaluación y finalización

autoridades locales) y el equipo técnico de la FQR. Así lo manifiesta una de las entrevistadas para este trabajo:

Primerito fue la reunión, la presentación de la propuesta ante el consejo municipal, eso fue lo primero que se hizo. La aprobación del consejo municipal para que esta propuesta se dé. Luego las asambleas sectoriales y la asamblea cantonal. Eso fueron 4 reuniones que se tuvo. De ahí fue la validación. Luego en la reunión pues ya se hizo la resolución del consejo que lo hicieron a nivel de ellos para hacerle ya un piloto en la parroquia de Santa Rosa para empezar con la PP ahí. Después se presentó esta PP y la aprobaron en el CCPD y también se la presentó en el GAD municipal. Luego el otro momento fue cuando se construyó la ordenanza que está aprobada ya por el CCPD para ya presentar al consejo municipal (J. Ortiz, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

8.1. Identificación y priorización del problema

Esta es una de las etapas más importantes ya que permitió sentar las bases necesarias para el buen desarrollo del proceso. Por este motivo, se optó por realizar los diagnósticos en cinco sectores estratégicos del Cantón (parroquia El Dorado de Cascales, recinto Bermejo, recinto La Troncal, parroquia Santa Rosa de Sucumbíos y parroquia Sevilla).

Participaron todos los dirigentes de los cinco sectores que tenemos aquí en el cantón Cascales mediante asambleas sectoriales. Participaron dirigentes de las comunidades, dirigentes de asociaciones de consejos consultivos y defensorías comunitarias. Luego con autoridades y de ahí se fue sistematizando en

asambleas cantonales, después se validó con todos ellos (J. Ortiz, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

De la etapa de identificación del problema, hay dos conclusiones importantes que deben ser rescatadas ya que fueron fruto de esta etapa de diagnóstico. Estas conclusiones permiten reforzar la importancia de llevar a cabo procesos participativos a nivel territorial a fin de alcanzar intervenciones pertinentes y efectivas:

8.1.1. Ruptura entre lo político y lo privado

Existe una profunda ruptura entre las problemáticas que la ciudadanía considera pertenecientes a la esfera de lo político y aquellas que han sido restringidas al ámbito de lo privado. Esta situación ha provocado que al momento de proponer un abordaje de las problemáticas que se expresan en el ámbito de lo familiar, se señale a la falta de recursos económicos o de acceso a servicios como el primer (y a veces único) problema que aqueja a las familias.

Al momento de responder a la pregunta sobre cuáles consideraba eran los principales problemas que aquejaban a su parroquia, un entrevistado respondió lo siguiente:

El tema de la situación de las familias es un poco complicado por el tema de que la gente se dedicada a trabajar el campo y no alcanza el recurso económico. [...] Se ha trabajado bastantísimo con las asociaciones en incentivar a la gente, entregarles proyectos productivos y todo ese tema, pero ahora lo que nos está faltando es ya directamente sacar procesados los productos y buscar el mercado. Solo así se mejora la situación (G.D., comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Esta situación se vivió en todos los sectores del cantón Cascales en los que se realizaron los diagnósticos participativos. Cuando se buscó analizar las problemáticas familiares, la población identificó mayoritariamente a factores externos como los causantes de la disfunción familiar, relegando a las dinámicas internas a un segundo plano.

Si bien la finalidad de los diagnósticos participativos era generar un proceso de reflexión donde la comunidad identifique y priorice las problemáticas que afectaban a sus familias, en esta etapa fue necesario que el equipo técnico de la FQR enrumbe los análisis de la ciudadanía hacia el ámbito de acción que la PPFF poseía.

El reto fue evitar influir sobre las percepciones de la ciudadanía y al mismo tiempo promover análisis más profundos sobre las dinámicas sociales presentes en el territorio. Si bien fue un trabajo delicado, ya que todo el sentido de la PPFF dependía de una adecuada formulación del problema, el grado de participación ciudadana fue alto y amplio.

Durante este momento, una gran parte de los actores intervinientes comprendió que no todas las intervenciones a nivel social son iguales ni tienen los mismos objetivos, además de que no todos los problemas se solucionan con bienes o infraestructura.

Los espacios de diagnóstico participativo se convirtieron, además, en espacios de catarsis colectiva a través de las cuales muchos de los participantes se dieron cuenta de que los problemas familiares no se restringen al orden unitario de lo privado, que existen otras personas con problemas similares y que el hecho de hablar con libertad y contención sobre ellos, constituye un primer paso para su solución.

8.1.2. Gestión de lo social

Al analizar retrospectivamente los problemas identificados a través de los diagnósticos participativos, se puede concluir que muchos de ellos tienen origen en el desconocimiento y la desconfianza de la ciudadanía sobre y hacia la gestión de lo social por parte de las instituciones del Estado y las ONGs presentes en el territorio.

Esta situación se profundiza debido al hecho de que existe una gran desarticulación y desvinculación territorial en el trabajo que instituciones y ONGs llevan a cabo en el Cantón. Algunos ejemplos de cómo se expresa esta situación son los siguientes:

- a) Falta de compromiso por parte de funcionarios públicos: quienes se limitan a cumplir con ciertas funciones y no son proactivos en su labor, situación que en gran medida se da como consecuencia de ambientes laborales hostiles.
- b) Centralidad: las políticas públicas que se formulan desde el Estado central, buscan ser aplicadas de manera uniforme en todo el país, sin tomar en cuenta las capacidades y necesidades específicas y particulares de cada jurisdicción territorial. En este sentido, el desarrollo de propuestas como la construcción participativa de la PPFF, son una muestra de que la ciudadanía está en capacidad de construir y articular sus propias políticas si así se lo promueve.
- c) Desarticulación interinstitucional: cada cartera de Estado y/o organización tiene mandatos específicos y desarrolla políticas y programas que han sido creados de manera aislada; es decir, sin tomar en cuenta lo que otras entidades presentes en el territorio planean hacer o ya están haciendo (situación que se agudiza en territorios como Cascales donde no se cuenta con la presencia de

todas las instituciones del Estado). Esto genera que las intervenciones territoriales no solo sean desordenadas y poco efectivas, sino que se desperdicien recursos por duplicidad de acciones.

- d) Poca socialización del trabajo de ONGs: en el territorio existen varias organizaciones que llevan a cabo programas muy similares entre sí y están que dedicados en su mayoría a la atención exclusiva de población en situación de movilidad humana. La falta de aproximación a la población local por parte de estas organizaciones, ha generado rechazo y desconfianza hacia ellas, y lo que es más grave aún, rivalidad hacia los migrantes.

8.2. Agenda política

El contar con la participación de un amplio número de actores de la sociedad civil que se mantuvieron interesados en el proceso de inicio a fin, fue definitivamente la fortaleza más importante. Así lo destacó una entrevistada:

De los principales hitos del proceso es, primero, el número, y segundo, la diversidad en la participación. Tercero y súper importante, la constancia y permanencia en todo el proceso; realmente se interesaron y se quedaron. Cuando las personas se encontraban a la secretaria ejecutiva le preguntaban ¿qué fue?, ¿cuándo es nuestra siguiente reunión? Entonces, eso no se ve así no más. Pienso, y cada vez estoy más convencida por lo que estoy mirando ahora, [...] que la gente está empoderada, que la gente se interesa mucho por este proceso. La preocupación por la familia es un tema que calza perfectamente en este sector. También creo que es la primera vez que se les ha incluido en la

formulación de una Política Pública, estoy segura de eso (S. Oviedo-Fierro, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

La agenda política del proceso de construcción participativa de la PPFF fue definida por los actores sociales mediante consensos con la finalidad de contar en cada momento con la mayor cantidad de actores sociales posible. De esta manera, la población se fue forjando un sentido de responsabilidad y de compromiso para con el proceso, muy importante de ser resaltado.

Darwin Gavilánez, presidente del GAD parroquial de Santa Rosa de Sucumbíos durante la construcción participativa de la PPFF (parroquia elegida para la implementación del piloto de la PPFF), al momento de responder a la pregunta sobre cómo evaluaría la participación ciudadana durante este proceso, sostuvo que:

Yo creo que esto es muy importante. La participación que hubo de la ciudadanía fue una fortaleza para este proyecto. Ellos participan porque les interesa esta PPFF. Al comienzo ellos decían ‘pero no, en esto a veces vienen, me dan un taller y ahí se queda todo’, pero la gente lo vio bien que no era así y lo fue tomando en serio y fue participando directamente. Y se participó bastante y yo eso agradezco a la gente, por interesarse en este gran proyecto que se ha venido trabajando dentro del Cantón y dentro de la parroquia Santa Rosa de Sucumbíos (D. Gavilánez, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

8.3. Formulación

Durante la formulación de la PPFF se utilizaron todos los insumos que hasta ese momento habían sido generados y validados por la ciudadanía. La redacción del documento estuvo a cargo del equipo técnico de la FQR y, posteriormente, fue

presentado a los actores que participaron a lo largo del proceso durante concurrida asamblea general.

El documento tuvo buena acogida por los participantes de la asamblea, quienes manifestaron ampliamente sus opiniones y observaciones. Los aportes que fueron apoyados por la mayoría de los asistentes fueron recogidos para ser incorporados al documento de la PPFF.

A simple vista puede parecer que durante esta etapa el nivel de participación ciudadana baja con respecto a las demás etapas; sin embargo, es importante tener en cuenta que es aquí donde se consolida todo ese trabajo previo, donde se organizan los aportes y se les da forma. De igual manera, se debe considerar el hecho de que el documento fue puesto a disposición de una asamblea general que solicitó hacer algunos cambios finales para su aprobación final.

Yo por mi parte, como morador del sector, muy agradecido en ese tema y del apoyo que la Fundación directamente le dio esto [al proceso participativo de construcción de la PPFF] y hay que seguirle trabajando, hay que seguirle fortaleciendo. Como un ciudadano más de esta parroquia seguiré también apoyando en todo lo que se pueda, sí (D. Gavilánez, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

8.4. Toma de decisión

El momento más relevante para mí, fue el último momento, el de la validación y la resolución de la PPFF, donde ya se hizo la asamblea final con la sociedad civil y los miembros del CCPD. Ahí asistieron todos, inclusive los de la sociedad civil también querían participar en la sesión del CCPD para ver si

todos van a votar que sí por la resolución y todo eso. Formaron inclusive una comisión de seguimiento, eso estuvo muy bien porque era por parte de ellos. Igual se conformó una comisión y de ahí nació la comisión de lo social. Estuvieron presentes en la reunión para ver que ya se valide la PPFF en el seno del CCPD y se apruebe para que sea el piloto en Santa Rosa (J. Ortiz, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Este testimonio resume a satisfacción el nivel de participación que se alcanzó en esta etapa y que fue el fruto de un proceso colaborativo dinámico donde cada parte cumplió con los compromisos que se asumió.

Es importante agregar además que, es durante este momento que se tomó la decisión, por parte de los asistentes, de solicitar al consejo municipal del cantón Cascales, que esta política pública se eleve a ordenanza municipal. Esta solicitud fue aprobada, otorgando a la PPFF un nuevo peso legal que permitirá facilitar, agilizar y concretar su implementación y las posteriores etapas del ciclo de la Política Pública.

Se decide eso porque la PP en sí, solamente está para que se la valide y se la desarrolle en Santa Rosa de Sucumbíos como piloto. Mediante ordenanza en cambio ya es como una ley diríamos, para que se pueda hacer en todo el cantón. Entonces eso ya es un mandato para que el Municipio la pueda realizar en todo el Cantón [...]. Es importante que se apruebe la ordenanza, porque la ordenanza es una norma, una ley. Aunque la persona se vaya la ordenanza se queda entonces tiene que continuar. Y eso también es importante en los GAD parroquiales porque ahí tienen normas, se puede hacer mediante resolución, se puede hacer algún documento para que también eso continúe. Entonces eso tenemos que ir reglamentando porque sí, las personas somos pasajeras, pero lo

que se va construyendo, lo que se va haciendo y se ve que es bueno, que es positivo y fructífero para el bienestar de la población, debe continuar (J. Ortiz, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

9. Lecciones aprendidas

La construcción participativa de la PPFF en el cantón Cascales dejó algunas lecciones cuyo rescate constituye un valioso insumo para procesos similares.

En este sentido y en concordancia con el eje de sistematización de este trabajo, es importante resaltar que los principales aprendizajes fruto de este proceso no se relacionan con el objetivo de la PPFF, sino más bien con el camino recorrido para su construcción a través de la **participación ciudadana activa y sostenida** de los habitantes del cantón Cascales. De esta manera, así como en el apartado de interpretación, las lecciones que deja la experiencia también se desarrollan a partir del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, cabe mencionar que muchos de los aprendizajes son válidos no solamente para la etapa del ciclo en la que han sido ubicados, sino que pueden ser pertinentes para varias de ellas.

9.1. Identificación y priorización del problema

Este momento se trabaja mediante diagnósticos y constituye la etapa fundamental del proceso participativo, es la base sobre la cual se definen y articulan las estrategias que se emprenderá posteriormente durante el proceso.

Tanto para esta etapa como para el resto, resulta indispensable que se involucre a la comunidad, no como un mero requisito estratégico, sino que se promueva una real y activa participación y promoción de toma de decisiones comunitaria; es decir, no limitarse a simplemente generar análisis superficiales e intrascendentes. En el plano social, son las comunidades las que sienten y viven a diario las problemáticas. Muchas veces los técnicos buscamos ver problemas donde no los hay o simplemente no

tenemos la oportunidad o capacidad de darnos cuenta de los problemas que sí existen dentro de una comunidad.

[...] realmente que se crea en la gente, que si se inicia con estos procesos se parta con el convencimiento de que ellos [la comunidad] pueden llevar a cabo un proceso como este. No es una cosa exótica, tampoco se debe pretender que por llevar un proceso participativo hay que limitarse a oírles de qué hablan y ya, sino que realmente se debe creer en que los procesos deben funcionar así, de manera participativa y creyendo en la gente, en su capacidad de análisis. (S. Oviedo-Fierro, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Como complemento al punto anterior, se debe enfatizar en la necesidad de promover una participación comunitaria plural, es decir que buque la representatividad de todos los sectores sociales *presentes en el territorio*: NNA, jóvenes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, personas GLBTI, pueblos y nacionalidades, etc.

En este sentido, es importante señalar que: durante la construcción participativa de la PPFF, si bien se contó con la presencia de representantes de pueblos y nacionalidades indígenas, su participación efectiva fue muy limitada debido primordialmente a factores culturales (idioma, cosmovisión, situación social, etc.); la participación de jóvenes fue muy escasa; no se logró concretar la participación de NNA.

Al momento de realizar diagnósticos participativos, es importante construir relaciones de confianza entre el equipo técnico que facilitará el proceso y la

ciudadanía, con el propósito de facilitar el intercambio de ideas y de asegurar la obtención de resultados precisos y pertinentes donde se prioricen las inquietudes directas de la gente. La comunidad debe poder sentir que el equipo técnico está ahí para trabajar *con* ellos, no *sobre* ellos ni *en contra* de ellos.

Conocer previamente la comunidad donde se va a intervenir puede ser útil; no obstante, también puede resultar un inconveniente para el proceso si no se logra superar los prejuicios para ver lo que realmente está sucediendo. Se debe evaluar previamente qué tipo de información se requiere sobre la comunidad donde se intervendrá y qué información es mejor descubrirla en el proceso.

Se deben crear más y mejores metodologías de trabajo con base en el ciclo de las Políticas Públicas. Si bien uno de los mayores logros de este proceso fue mantener el interés de la comunidad (lo que se expresó en la alta participación y en la constancia de la asistencia), con más y mejores metodologías participativas específicas para este tipo de trabajo se podría, no solo mejorar la calidad de los documentos obtenidos, sino también alcanzar niveles de vinculación más altos entre la aplicación de las Políticas Públicas y su sostenibilidad.

Que se creen las metodologías que permitan acercar esos dos mundos [el técnico y el comunitario]. No metodologías súper sofisticadas que a la larga terminen reemplazando la participación comunitaria porque no me entendieron o porque no logré hacerme entender, sino metodologías que se puedan adecuar y que sean realmente participativas (S. Oviedo Fierro, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

9.2. Agenda política

Es necesario promover espacios de capacitación sobre mecanismos de participación a los que la ciudadanía tiene el derecho a acceder. Muchas veces la sociedad civil no asume un rol protagónico en los espacios de tomas de decisiones debido al desconocimiento de los procedimientos más que por falta de interés o de necesidad de hacerlo.

Lo que hay que hacer es ir empoderando más a la sociedad civil, en eso hay que trabajar bastante. Hay que hacerse aliados estratégicos del consejo de participación ciudadana y control social para irles capacitando a esta sociedad civil, a esta comisión de lo social para que ellos vayan empoderándose de los procesos y ejerzan su derecho a la participación. Porque a veces el desconocimiento de que tienen ese derecho es lo que les hace no participar (J. Ortíz, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Es indispensable que los plazos y las fechas de los procesos participativos se establezcan mediante acuerdos para garantizar una amplia concurrencia por parte de la ciudadanía y para promover que esta asuma responsabilidades y se empodere del proceso.

Resulta importante e interesante, dentro de lo posible, involucrar a las autoridades locales en los espacios donde se vaya a iniciar un proceso participativo. Esto permitirá aumentar la posibilidad de incidir a nivel político y otorgar al proceso importantes recursos, no solo materiales sino también estratégicos.

Que se planifique con el poder político local. El poder político local son los GADs parroquiales y los líderes de cada comunidad, es decir los dirigentes de

cada comunidad. Fueron elegidos mediante procesos democráticos lo que les otorga legitimidad (S. Oviedo-Fierro, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

También es necesario promover e incentivar el trabajo coordinado con las instituciones del Estado y las ONGs presentes en los territorios para no desperdiciar esfuerzos y trabajar con lo que ya se tiene a nivel local. Cuando se trabaja y planifica en coordinación es más fácil y factible alcanzar los objetivos que se plantea, motivo por el cual es conveniente para todos los actores conocerse y entenderse.

La participación de los ministerios y todo ese tema, creo que sí nos faltó un poco más participación de ellos porque tenemos muchos ministerios que debían estar ahí para dar a conocer directamente su trabajo. Sí hay ministerios que participaron, por su puesto, algunos estuvieron apoyándonos en estos talleres. Pero hay ministerios también que como que no lo tomaron en serio estos temas y creo que ellos es el primerito que deben estar ahí en estos talleres que se dieron. Hay algunos que como que les tomaron poca importancia (D. Gavilánez, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

En complemento al punto anterior, es necesario comprometer a las instituciones y organizaciones que integren el proceso, en que los delegados que vayan a asistir a las actividades procuren ser los mismos en todas las etapas y estén al tanto de las estrategias que se están implementando en lo relacionado a los objetivos del proceso participativo. La rotación de delegados ralentiza el proceso y dispersa los avances alcanzados. Esta fue una de las conclusiones recogidas en el documento final de la PPF (Fundación Quito Raymi, 2018c, p. 24):

Cabe resaltar, además, que la presencia de los representantes de [...] ministerios durante los talleres fue inconstante y por lo general no asistió la misma persona. Esta situación puede ser considerada como un reflejo de lo que sucede en el trabajo en el territorio, donde priman la rotación del personal y la desarticulación. Lamentablemente, estos factores generan que muchas veces en las intervenciones por parte del estado se desperdicien recursos, se haga dos o más veces el mismo trabajo y que las intervenciones no obtengan los resultados esperados.

9.3. Formulación

Esta etapa se realiza básicamente mediante la revisión de los insumos que se hayan generado durante las etapas anteriores. En este sentido, para facilitar y asegurar calidad a la hora de formular de una Política Pública, es necesario contar con una correcta y precisa redacción de informes de las actividades que se den a lo largo del proceso. De esta manera, no se desaprovechan las experiencias y aprendizajes que se han dado.

Contar con matrices previamente preparadas es de gran ayuda. Estas deben contar indispensablemente con un espacio para anotar: fecha, lugar, cantidad de participantes, duración, desarrollo de actividades, acuerdos alcanzados, pendientes, entre otros.

Incluir un archivo fotográfico es de igual manera muy útil, sin embargo se debe procurar respetar el derecho al anonimato de las personas y respetar si en algún momento alguien no desea ser fotografiado. Contar con instrumentos digitales de registro de información tales como grabaciones de audio y video puede resultar de

igual manera muy ventajoso al momento de elaborar todo tipo de documentos o incluso para concretar un proceso de sistematización de experiencias.

Como aporte personal, se puede decir que el no contar con informes de actividades redactados bajo un mismo formato y que contemplen toda la información necesaria, dificultó en cierto grado la sistematización de esta experiencia.

10. Referencias citadas

- Asamblea Nacional. (2010). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. *Registro Oficial Suplemento 175*. Quito, Ecuador. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Bolunta. (s/f a). *Mapa de la Participación en las Asociaciones*. Obtenido de <http://www.bolunta.org/manual-gestion/anexospdf/mapaparticipacion.htm>.
- Bolunta. (s/f b). *Niveles de Participación*. Obtenido de Manual de Gestión Asociativa: <http://www.bolunta.org/manual-gestion/participacion1a.asp>
- CCPD. (2017). *TDR Construcción participativa de la Política Pública de Fortalecimiento Familiar del cantón Cascales*. Cascales.
- CIMAS. (2009). *Metodologías Participativas - Manual*. Madrid: CIMAS - Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible.
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y adolescencia*. Obtenido de https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/codigo_ninezyadolescencia.pdf
- CRS. (2015). *Línea de base sobre violencia contra las mujeres y grupos de atención prioritaria en seis cantones de la provincia de Sucumbíos*. Lago Agrio: Catholic Relief Services.
- Díaz, C. (1998). El Ciclo de las Políticas Públicas Locales: Notas para su abordaje y reconstrucción. *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, 67-107. Obtenido de https://scholar.google.com.ec/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=el+ciclo+de+la+política+pública&btnG=

- Fundación Quito Raymi. (2018a). *Propuesta para la Construcción Participativa de la Política Pública de Fortalecimiento Familiar del cantón Cascales*. Quito.
- Fundación Quito Raymi. (2018b). *Memoria #1 proceso de construcción participativa de la PPFF. Documento no publicado*. Cascales.
- Fundación Quito Raymi. (2018c). *Política Pública de Fortalecimiento Familiar del cantón Cascales*. Quito.
- GAD Parroquial Santa Rosa de Sucumbíos. (2015). *PDyOT Santa Rosa de Sucumbíos*. Santa Rosa de Sucumbíos.
- Gómez, J. (2010). *El Ciclo de las Políticas Públicas. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de https://www.academia.edu/.../el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CE PAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC).
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1), 179-193.
- Herrera Mosquera, G. (2013). *Lejos de tus pupilas. Familias transnacionales, cuidados y desigualdad social en Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- INEC. (2010). *Fascículos censales cantón Cascales*. Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Fasciculos_Censales/Fasc_Cantonaes/Sucumbios/Fasciculo_Cascales.pdf

- Jelin, E. (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: FCE.
- Montalvo, V., & Torres, V. (2006). *Módulo 3: Políticas Públicas con Enfoque de Género. Curso de Políticas Públicas y Desarrollo Local con Enfoque de Género*. Quito, Ecuador: Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).
Universidade Politécnica Salesiana (UPS).
- Ospina, P. (2013). La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012). (G. Benavides, & M. Chávez, Edits.) *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, 147-161. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/Ospina-La%20participacion.pdf>
- Quiroz, T. (1998). Módulo 1. Módulo Conceptual: Conceptos centrales que están presentes en la Planificación Local con Perspectiva de Género. En F. Medellín, & T. Quiroz, *Guía de Planificación y Formulación de Políticas Municipales de Promoción de la Equidad entre los Géneros*. Quito, Ecuador: Proyecto Mujer y Gobierno Local, IULA/CELCADEL, RUDO/SA-USAID y G/WID-USAID.
- Rodríguez, J. M. (2018). Políticas Públicas. *Revista Venezolana de Enfermería*, 4(2), 17-26.
- Rossi, P. (2012). *Pautas para el Fortalecimiento Familiar: Guía para la Familia*. Obtenido de Opción Médica: Artículos: <http://opcionmedica.parentesisweb.com/articulos/pautas-para-el-fortalecimiento-familiar>
- Vargas, M. (2015). *Niveles de Participación Ciudadana en las Políticas Públicas: Una Propuesta para el Estudio de Mecanismos Institucionales de*

Participación. Obtenido de Tlatemoani. Revista de Investigación:
<http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/02/mivc.htm>

Zanzzì, P. (2016). Participación Ciudadana ¿Falacia o contribución al desarrollo?
Revista FCSHOPINA, 86.